

KÖRNYEZETJOG

MÁSODIK, JAVÍTOTT KIADÁS

Debrecen, 2015

Írta
Dr. Fodor László
tanszékvezető, egyetemi tanár
Debreceni Egyetem, Állam- és Jogtudományi Kar
az MTA Bolyai János Kutatási Ösztöndíj támogatásával

Közreműködött *Dr. Bányai Orsolya* egyetemi adjunktus (a II. 3. aktualizálásában, a III. 4.6. és a III. 6. pont összeállításában), *dr. Gyüre Annamária Csilla egyetemi tanársegéd* (a II. 3. pont aktualizálásában és a bibliográfia összeállításában), valamint *dr. Bujdos Ágnes* PhD-hallgató (a szervezeti változásokkal kapcsolatos részek aktualizálásában)

Lektorálta
Dr. Bándi Gyula
tanszékvezető, egyetemi tanár
az Európai Unió környezetjogának Jean Monnet professzora
Pázmány Péter Katolikus Egyetem, Budapest

© Fodor László, 2014, 2015

A kézirat lezárásának időpontja 2013. december 20., az időközben bekövetkezett szervezeti változások átvezetésének időpontja 2015. április 20.

Tartalom

<i>Előszó</i>	7
---------------------	---

I. fejezet – a környezetjog elméleti alapjai..... 9

<i>1. A környezetvédelmi szabályozás tárgya – alapfogalmak</i>	9
1. 1. A környezet és a környezeti elemek – a védett jogtárgy	10
1. 2. A környezetet veszélyeztető tényezők köre	17
1. 3. A környezetet érintő tevékenységek és következményeik	21
<i>2. A környezetjog rendszere, forrásai</i>	29
2. 1. A környezetjog helye a jogrendszerben	29
2. 2. A környezetjog fogalma (helyett)	33
2. 3. A környezetjog belső rendszere	34
2. 4. A jogforrási rendszer és a jogalkotás sajátos intézményei	39
<i>3. A környezetvédelmi szabályozás módszertana</i>	45
3. 1. A módszerek csoportosítása	46
3. 2. Integráció – az integratív és a szektorális módszer	47
3. 3. A rendészeti módszer	50
3. 4. A (piac-) gazdasági szabályozás módszere	52
3. 5. Az önszabályozás módszere	56
3. 6. A konszenzuális módszer	59
3. 7. Mértékrendelkezések	62
3. 8. Technológiai előírások	65
3. 9. A hatékonyság kérdése és a többféle szabályozási módszer... ..	67

II. fejezet – a környezetvédelmi szabályozás általános része..... 70

<i>1. A környezetvédelmi szabályozás kialakításának alapvető szempontjai</i>	70
1. 1. A környezetvédelmi alapelvek rendszere	71
1. 2. Néhány nemzetközi környezetvédelmi elv	72
1. 3. Az európai környezetpolitika legfontosabb céljai és alapelvei	74
1. 4. A magyar környezetpolitika fontosabb alapelvei	78
1. 5. Az Európai Unió környezetjogának alapelvei	78
1. 6. A Kvt. alapelvei (explicit és implicit elvek)	82
<i>2. A környezetvédelem alkotmányjogi alapjai</i>	102
2. 1. A környezetvédelem megjelenése az alkotmányi értékek között	102

2. 2. A környezethez való jog értelmezése.....	104
2. 3. Az Alaptörvény további, környezeti tárgyú rendelkezései ...	110
3. <i>A környezetvédelem állami szervezetének vázlata</i>	114
3. 1. Az állami környezetvédelmi feladatok és szervezet vázlata .	114
3. 2. A környezetvédelmi közigazgatás hazai szervezetének vázlata	117
4. <i>A környezetvédelmi igazgatás legfontosabb, általános előírásai</i> .	124
4. 1. Az engedélyezési eljárások néhány sajátossága a környezetvédelemben.....	124
4. 2. Az engedély alternatívái (a bejelentés és a nyilvántartásba vétél).....	130
4. 3. A környezethasználatok engedélyezésének rendszere	131
4. 4. A környezetvédelmi hatásvizsgálat módszere	135
5. <i>A környezeti hatásvizsgálat és az engedélyezés</i>	136
5. 1. A Környezeti hatásvizsgálat (Khv.) általában.....	136
5. 2. A Khv. főbb előírásai az EU-jogában	138
5. 3. Az előzetes vizsgálat, a környezeti hatásvizsgálat és a környezeti hatásvizsgálati eljárás magyar szabályozása	143
6. <i>Az egységes környezethasználati engedélyezés</i>	150
6. 1. Az európai szabályozás (IPPC).....	150
6. 2. Az egységes környezethasználati engedélyezés.....	154
7. <i>A környezetvédelmi felülvizsgálat</i>	157
8. <i>A telepengedély</i>	159
9. <i>Környezetvédelem a felszámolás és a végelszámolás során (környezeti állapotvizsgálat)</i>	161
10. <i>A környezeti vizsgálat (stratégiai környezeti hatásvizsgálat)</i>	163
11. <i>A környezetvédelmi menedzsment és teljesítmény-értékelés jogi keretei</i>	166
11. 1. Az EU környezetvédelmi vezetési és hitelesítési rendszere (EMAS).....	167
11. 2. A környezeti irányítás és teljesítményértékelés magyar szabályai	172
12. <i>A termékek, szolgáltatások „környezetkímélő” jellegének tanúsítása</i>	173
12. 1. A környezetvédelmi termékminősítésről általában	173
12. 2. Az Európai Virág (az EU környezetvédelmi címkéje)	176

12. 3. Környezetbarát termékek a magyar jogban	178
III. fejezet – a környezetjog különös része	181
<i>1. A szektorális szabályozás alrendszerei – elméleti alapok.....</i>	<i>181</i>
1. 1. Rendszertani megközelítés.....	181
1. 2. A környezeti elemek egységes védelme és a szakterületek közös szabályai	182
1. 4. Dióhéjban a KAP „zöldüléséről”	185
1. 5. Az agrár-környezetvédelem gyűjteményes előírásai	190
<i>2. A föld védelmére vonatkozó szabályok.....</i>	<i>194</i>
2. 1. A földvédelmi szabályozás alapjai és az EU főbb előírásai..	194
2. 2. A földvédelem alapfogalmai a magyar jogban	195
2. 3. A hasznosítási kötelezettség, annak elmulasztása és a más célú hasznosítás	198
2. 4. A művelési ág megváltoztatása.....	203
2. 5. A földvédelmi járulék és a földvédelmi bírság	204
2. 6. Földvédelmi előírások egyéb jogszabályokban	206
2. 7. A termőföld minőségi védelme – talajvédelem a Tftv. alapján	207
<i>3. A vízvédelem jogi követelményei.....</i>	<i>210</i>
3. 1. A vízvédelmi szabályozás alapjai, vízvédelem az EU-ban...	210
3. 2. A vízvédelem általános szabályai a Kvt. és a Vt. alapján.....	212
3. 4. A felszíni vizek védelmének követelményei	221
3. 5. A felszín alatti vizek védelme	224
3. 6. Egyes speciális vízvédelmi előírások.....	226
3. 7. A talaj és a vizek védelmét egyaránt szolgáló, agrár- környezetvédelmi előírások	229
<i>4. A levegő és a klíma védelmének szabályai.....</i>	<i>234</i>
4. 1. A levegővédelmi szabályozás alapjai és az EU főbb követelményei	234
4. 2. A levegővédelem általános szabályai Magyarországon.....	236
4. 3. A helyhez kötött légszennyező források követelményei.....	240
4. 4. Levegővédelmi szempontú termék-előírások.....	245
4. 5. A közlekedés légszennyezésének szabályozása.....	246
4. 6. Füstköd-riadó (szmogriadó).....	247
4. 7. Klímavédelmi szabályozás.....	248
<i>5. A hulladékgazdálkodás joga</i>	<i>258</i>
5. 1. A szabályozás alapjai az Európai Unióban	258

5. 2. A hulladékra vonatkozó alapvető szabályok Magyarországon	261
5. 3. A hulladékgazdálkodási tevékenységek köre	265
5. 4. A hulladékgazdálkodás szereplőinek kötelezettségei	267
5. 5. A hulladékgazdálkodási tevékenységek követelményei	271
5. 7. A veszélyes hulladékokra vonatkozó előírások	277
6. <i>A természetvédelem joga</i>	279
6. 1. Az Európai Unió természetvédelmi szabályozása	281
6. 2. A természetvédelmi szabályozás alapjai, az általános védelem Magyarországon, erdő-, vad- és halvédelem	283
6. 3. A természeti területek, érzékeny természeti területek, ökológiai folyosók és a Natura 2000 előírásai	289
6. 5. A védelem sajátos eszközei védett területeken	296
6. 6. A védett természeti értékek.....	299
6. 7. A „zöld géntechnológiára” vonatkozó, fontosabb előírások.	301

Előszó

A Környezetjog című tankönyv valójában nem egy, hanem két, szorosan egymásra épülő tantárgy igényeit igyekszik kiszolgálni a debreceni jogászképzésben. Ezek a Környezetjog és az Agrár-környezeti jog elnevezést kapták a mintatantervben. A két félévnyi tananyag három részből épül fel úgy, hogy az első két rész a Környezetjog, míg a harmadik az Agrár-környezeti jog alá tartozik. Ezek a következők:

- a) a környezetjog elméleti alapjai (szabályozási tárgykör, fogalmi rendszer, szabályozás-módszertan, szabályozási rendszer),
- b) a környezetjog általános része (általános elvek, a környezethez való jog, környezeti hatásvizsgálat és egyéb horizontális eszközök az engedélyezési rendszertől a termékjelölésekig),
- c) a környezetjog különös része (olyan szakterületekkel, mint a föld-, víz- levegő- és természetvédelmi szabályozás, a hulladékok szabályozása).

Az így felvázolt tananyag szorosan kapcsolódik a képzés számos tantárgyához. Csak a példa kedvéért álljon itt néhány ilyen kapcsolódási pont. A Közigazgatási jog anyagához képest itt egy (általunk kiemelten kezelt) szakigazgatási területről van szó, amelynek sajátos engedélytípusait, bírságfajtáit, intézkedéseit, menedzsment-jellegű eszközeit is megismerhetik a hallgatók. A Polgári- illetve Kereskedelmi jognak többek közt a kárfelelősségre, szomszédjogra, birtokvédelemre, személyiségvédelemre, a gazdálkodó szervezetek megszűnésére vonatkozó előírásai érdemelnek említést. Nemzetközi közjogból a környezetvédelem szabályozása kifejezetten része a tananyagnak (ezért mi nem is helyezünk rá hangsúlyt), míg Európa-jogból éppen azért nem tanítanak közös környezetpolitikát, mert az a legszükségesebb mértékben a mi tematikánk része. A tanszékünkön oktatott Agrárjog ismereteire főként a környezeti szempontoknak az ágazati előírásokba való beépülése (integrációja) és a földvédelem körében építünk. A környezeti (természeti) értékek alaptörvényi szerepének értelmezése az Alkotmányjoghoz hoz közelebb minket. A Büntetőjog oktatása során szóba kerülnek a környezet védelméhez kapcsolódó tényállások, Közmenedzsmentből a piaci kudarcok (mint amilyenek a környezeti problémák), s a sort még sokáig lehetne folytatni.

A tananyag válogatás és feldolgozás (értelmezés, egyszerűsítés, rendszerezés) eredménye, a teljesség igénye nélkül. Célunk nem is lehet a környezetjog egészének megismertetése, annak minden részletével együtt. A környezetvédelmi szabályozás határai ugyanis nehezen húzhatók meg (pl. a közegészségügy, a vízgazdálkodás, a katasztrófavédelem, az állatvédelem, a fogyasztóvédelem, stb. irányában), illetve hogy rendkívül terjedelmes és dinamikusan változó joganyagról van szó. A környezetjog (régibb keletű kifejezéssel környezetvédelmi jog) nem csak viszonylagos újdonsága miatt, de szabályozási tárgyának sajátos-

ságainál fogva is folyamatos változásban lévő, funkcionális jogterület. Az állandó változás magyarázható:

- a) a környezeti állapot változásaival (kifogyóban lévő energiahordozók, globális éghajlatváltozás, lokális környezeti problémák),
- b) a természettudományos ismeretek (a környezetről, illetve saját tevékenységünk hatásairól alkotott képünk) fejlődésével,
- c) a gazdasági struktúra (az infrastruktúra, pl. a közlekedési vagy energiaipari alágazatok közti arányok) változásával,
- d) a műszaki lehetőségek (a természeti környezet használatára, illetve védelmére kifejlesztett technológiák) fejlődésével, valamint
- e) a társadalom igényeinek (környezeti tudatának és a természeti javak élvezetére irányuló igényeinek) alakulásával egyaránt, hiszen mindezekre a jognak is reagálnia kell.

A magyar jog meglehetősen magas szintű előírásokban foglalja össze a környezetvédelem kereteit: Alaptörvényünk is bőven rendelkezik róla, általános szabályairól külön törvény szól, s a kapcsolódó ágazati törvényeknek is nagy a száma. Az életviszonyok bonyolultsága és az állandó mozgás olyan szabályozási struktúrát hozott létre, amelyben nagytömegű speciális (gyakran technikai jellegű, s speciális szakismerettel nem rendelkező jogász számára alig értelmezhető) előírásnak is helye van. Ezek szükségszerűen alacsonyabb szintű jogforrásokban jelennek meg, amelyek rugalmasan igazíthatóak az elvárásokhoz. Mindezeknek a teljes körű, részletes bemutatása egy egyetemi tankönyv, illetve egy tantárgy keretei között aligha volna lehetséges és szükséges.

Ennek megfelelően első sorban a környezetvédelmi szabályozás rendszerét, elveit, meghatározó struktúráit, működési elveit, s legfontosabb intézményeit, illetve eszközeit mutatjuk be, törekedve arra, hogy a joganyag állandó változásainak kevésbé kitért ismereteket közöljünk, még a speciális részterületeken is. A jogszabályok pontos megjelölését (számát) csak a legszükségesebb esetekben említjük meg, s az alacsonyabb szintű jogforrások esetében ezt is csak tájékoztató jelleggel tesszük. Minden törekvésünk ellenére a tananyagot újra és újra fel kell frissíteni. Legutóbb 2006-ban került sor saját környezetjogi jegyzet kiadására. Azóta nem csupán részletszabályok módosultak, hanem jogrendszerünk meghatározó dokumentumai is, – korábbi Alkotmányunkat felváltotta Magyarország Alaptörvénye – új törvények születtek (pl. a termőföld védelméről, a hulladékról, az erdő védelméről), és a szervezeti rendszer is jelentős mértékben átalakult (pl. a kormányhivatalok létrehozásával).

A hatályos jog bemutatása során főként a magyar joggal foglalkozunk, de viszonylag széles körben említünk meg európai jogi, illetve szűkebb körben nemzetközi jogi összefüggéseket is.

Debrecen, 2015. április 20.

Fodor László

I. FEJEZET – A KÖRNYEZETJOG ELMÉLETI ALAPJAI

1. A környezetvédelmi szabályozás tárgya – alapfogalmak

Ebben a pontban arra teszünk kísérletet, hogy – napjaink szerteágazó környezeti problémáinak,¹ illetve azok műszaki, természettudományos, gazdasági és társadalmi összefüggés-rendszerének a részletes ismertetése nélkül, amelyek ismeretét valamilyen szinten mindenkitől feltételezhetjük és elvárhatjuk – bemutassuk, mit és mitől véd a környezetvédelem. Ehhez a lexikonok meghatározásai mellett első sorban a legfontosabb jogszabályainkat hívjuk segítségül, amelyek igyekeznek a jog nyelvén, a jogi szabályozás számára megragadni ezeket a jelenségeket, magatartásokat, tárgyakat.

A környezetvédelmi szabályozás tárgya összetett. Mint minden jogi norma, **közvetlenül** a környezetvédelmi normák is **emberi magatartásokra**, életviszonyokra irányulnak. A környezetjog által szabályozott magatartások életviszonyok közös eleme, hogy valamilyen módon hatnak a környezetre. Ez a hatás illetve kapcsolat sokféle lehet, pl. irányulhat közvetlenül a környezet állapotára (pl. az őserdők irtása a fakitermelés és a mezőgazdálkodási területek gyarapítása érdekében; ilyenkor az életviszonynak eleme is a környezet), de lehet áttételes is (pl. a környezetvédelem oktatása csökkentheti a környezeti problémák mennyiségét; a tanár és a diák közti viszonnak viszont jellemzően nem eleme a védendő környezet). Lehet továbbá negatív és pozitív is, mint az iménti példák jelzik. Ennek megfelelően a környezetvédelmi szabályozás egyes magatartásokat tilt, korlátoz, míg másokat elvár, ösztönöz. S persze van számos olyan tevékenység is, amelyik környezeti szempontból irreleváns, így kívül esik a környezetjog hatókörén (pl. a hitéleti tevékenység, amennyiben megmarad egy templom falai közt; de ha pl. a harangozásra gondolunk, annak zajterhelése már érdekes lehet környezetjogi szempontból).

A szabályozásnak ugyanakkor vannak **közvetett tárgyai** is, amelyek fizikai értelemben is érzékelhetők (jelenségek, objektumok). A fizikai környezetben emberi és természetes eredetű változások, hatások, kézzel fogható, élő és élettelen tárgyak vesznek körül minket. Ezeknek is vannak törvényszerűségeik, de azokat az ember nem maga határozza meg, legfeljebb felismeri, kiaknázza őket, illetve alkalmazkodik hozzájuk. Ilyen, pl. az anyag- és energia-megmaradás törvénye (illetve az energiaciklusok, mint pl. a karbon-, oxigén-, víz- és nitrogénciklus).² Ami megszületik, az el is pusztul, amit az ember alkot, az egyszer elveszíti funkcióját, illetve a benne megtestesülő anyag és energia átrendeződik. (A használati tárgyak hulladékká válnak, az épületek összeomlanak, a felhagyott

¹ McNEILL, John R., Valami új a nap alatt: A huszadik század környezettörténete, Ursus Libris, Budapest, 2011.

² KERÉNYI Attila, Általános környezetvédelem, Mozaik, Szeged, 2001, 21-30.

földek elgyomosodnak, stb.). A természeti erők figyelmen kívül hagyják az ember érdekeit és a civilizáció eredményeit, amelyeket az ember adott esetben – lévén a természeti erőforrásokon túlmenően az emberi munka termékei – többre értékelt a meg nem munkált környezeti elemeknél. A természeti környezetben, pl. egy árvíznek is megvannak a maga „hasznai,” amelyeket az árral elöntött település lakói kártételként élnek meg. A környezeti rendszer egésze szempontjából, figyelemmel annak az egyén számára felfoghatatlan idődimenziójára is, a természeti eredetű „hasznok” és „károk” tehát kiegyenlítődnek.

Az ilyen értelemben vett fizikai jelenségek (a rendszer részeként felfogott emberi faj és életforma kivételével, amely képes a környezeti rendszer egyensúlyának megbontására, s amely ugyanakkor felelősséggel is tartozik azért) a jog számára közvetlenül nem érhetők el. (Pl. hiába mondaná a parlament, hogy ebben az évben nem lesz árvíz, és hiába írnák elő a napsütéses órák számát is, ha a természeti tényezők másként alakulnak). A természeti erők, a környezeti rendszer részei a jog számára csak az emberi magatartásokon keresztül érhetők el (pl. szabályozható a vízgazdálkodás, a folyómedrek műszaki szabályozása, a hegyvidéken az erdőgazdálkodás, síkvidéken a földhasználat és a településrendezés – s így elkerülhetők az árvizekkel járó kártételek).

Mindebből nem csak a szabályozás egyes sajátos szempontjai vezethetők le, hanem az is következik, hogy a szabályozás tárgyának a meghatározása, a környezetjog alapfogalmainak a megalkotása nehéz feladat. A fogalomalkotás jelentősége pedig a szabályozás valamennyi közvetett és közvetlen tárgya, a szabályozás elvei, a környezethasználatok feltételei (a környezetjog általános és különös követelményei) körében egyaránt nagy, és nem csak a tárgyi hatály kijelölése, hanem a szabályozás egyértelműsége, illetve garanciális okokból is kiemelkedő.³

Az alábbiakban – a szabályozás tárgyának a körvonalazása érdekében – a környezetjog általános alapfogalmait igyekszünk értelmezni, míg egyes jogintézmények fogalmi sajátosságairól a tankönyv II. fejezetében szólnunk (pl. bemutatjuk, mi a környezeti hatásvizsgálat, az elérhető legjobb technika), egyes szakterületek sajátos fogalmi rendszeréről (pl., hogy mi a hulladék, a talaj, stb.) pedig a tankönyv III. fejezetében esik majd szó.

1. 1. A környezet és a környezeti elemek – a védett jogtárgy

Minden dolognak és élőlénynek (vizsgált tárgynak, szemlélődő embernek vagy éppen magának az emberi fajnak; attól függően, mit állítunk figyelmünk középpontjába) van környezete (előfordulási helye, élettere, erőforrása, szomszédja, más objektumokkal való kapcsolata, stb.), s minden természetes jelenség és emberi cselekvés is valamilyen környezetben zajlik. A környezet alatt azon külső

³ BÁNDI Gyula, Fogalmak és az EU-környezetjog, In: Formatori iuris publici: Ünnepi kötet Kilényi Géza professzor hetvenedik születésnapjára, szerk. Schanda Balázs, PPKE-JÁK–Szent István Társulat, Budapest, 2006, 39.

körülmények összességét értjük, amelyek befolyásolják az adott, általunk kiválasztott objektumot, jelenséget, magatartást, és amelyekre az objektum vagy magatartás, illetve jelenség maga is visszahat.

A Környezet- és természetvédelmi lexikon szerint, pl. a környezet 1) Az élő szervezeteket körülvevő fizikai, kémiai és biológiai körülmények összessége; 2) a valakit körülvevő személyek összessége; 3) az a tér, terület, amelyben az ember és kisebb közösségeinek élete zajlik; 4) a biológiai, ökológiai környezet (az élőlény vagy társulás életfeltételeit megszabó külső tényezők, amelyek az élőlényre, társulásra hatnak).⁴

Ilyen értelemben rendkívül tág kategóriáról van szó, amelyet azonban a jogi szabályozás, illetve közigazgatás számára igyekszünk leegyszerűsíteni, jelentéstartományát leszűkíteni. Valamennyi külső körülményt, az egész világot felfogni (sajnos) és uralmunk alá hajtani (szerencsére) nem vagyunk képesek. Ezért is beszélünk (jelzők használatával szűkítve le gondolkodásunk mindenkori tárgyát), pl. természeti, települési, gazdasági, társadalmi, kulturális, családi, munkahelyi, szabályozási, stb. környezetről.

A környezetvédelem tárgyául ezek nem mindegyike szolgál. A környezetvédelem *az ember és a többi élőlény fizikai, kémiai és biológiai értelemben vett környezetét célozza* meg. Természetesen ennek a környezetnek a károsodása vagy épp a védelme kihat a környezet többi, imént felsorolt dimenziójára, sőt, a környezettel közvetlenül össze nem függő társadalmi viszonyokra is.

A természeti környezet kedvezőtlen megváltozása, pl. okozhatja a lakosság egészségének romlását, az ingatlanok értékcsökkenését, munkahelyek megszűnését, vidékek elnéptelenedését, az idegenforgalomban vagy a mezőgazdaságban bevételkiesést, az erőforrások megdrágulását, társadalmi feszültségeket, új iparágak, mozgalmak és tudományterületek megjelenését, stb. E következményeken keresztül a környezetállapot változása befolyásolja az egész emberi értékrend alakulását. Más megközelítésben: a társadalomnak, a gazdaságnak egyaránt meghatározóak a természeti alapjai.

A környezetvédelem megjelenése és szabályozása épp erre az összefüggésre (látókörrünk kiszélesedésére) vezethető vissza: ha nem őrizzük meg, állítjuk helyre a környezeti rendszer (rendszerek) egyensúlyát, nem tekintjük a környezetet is ezen (a jog által védett) értékrend részének, a többi érték öncélúvá, vagy épp megvédhetetlenné válik (más megközelítésben: a gazdasági fejlődés önmagában nem szolgálja az életminőség javulását, illetve egészséges környezet nélkül nem biztosíthatók az emberi élet feltételei).⁵

Térjünk vissza egy pillanatra a tárgy és a környezete viszonyára! Messzebből tekintve a kiválasztott objektumot és annak környezetét könnyen lehet, hogy azok kettőssége, egymástól való megkülönböztethetősége eltűnik a szemünk elől, s ahelyett inkább rész-egész, vagy rendszer-elem kapcsolatot látunk közöttük. Saját magunkat is, mint az emberi faj egyedeit, hajlamosak vagyunk ki-

⁴ Környezet- és természetvédelmi lexikon, szerk. Láng István, Akadémiai Kiadó, Budapest, 2001, 2. átdolgozott és bővített kiadás, I. 614-615.

⁵ Az ember-környezet viszony etikai vonatkozásaira ld. Környezet és etika: Szöveggyűjtemény, szerk. Lányi András, Jávor Benedek, L'Harmattan, Budapest, 2005.

emelni a környezetünkben, s azt gondolni, hogy felette állunk a rendszernek (vagyis társadalmi lényként elfelejteni, hogy biológiai lény is vagyunk egyszerre). Erre azonban leegyszerűsítve azt mondhatjuk, hogy ez egy olyan szemléletbeli hiba, amely többek között a környezeti problémák kialakulásához vezetett. A rendszer egyik eleme – az ember – környezetének használatával túlterjeszkedett azokon a határokon, amelyeket a környezeti rendszer egésze még (egyensúlyának megőrzése mellett) elvisel. Túlléptük a Föld eltartó képességének korlátait. *Ökológiai lábnyomunk* túlságosan nagy.⁶ Túl sokat és túl gyorsan fogyasztunk el a természet biztosította erőforrásokból. Az emberi életforma jelenlegi formájában nem fenntartható.

Ilyen értelemben a környezetvédelem (ha nem is mindig könnyen felismerhetően) *Az Egészet* (a rendszert, annak egyensúlyát, funkcióit) kell, hogy célozza.⁷ A környezetben – és a környezetvédelemben – minden mindennel összefügg. Az a környezet, amire figyelünk egy számunkra fontos jelenség miatt (amit, pl. a jog szabályozni kíván), egyúttal más jelenségeknek is színtere és közvetítője. Globális összefüggésben értelmezve: mióta ember az ember, mi mind ugyanazon a Földön élünk, állítunk elő, illetve veszünk igénybe termékeket és szolgáltatásokat, kívánunk kikapcsolódni, használjuk a természeti kincseket és bocsátunk ki hulladékokat, szennyvizet, zajokat. (Gondoljunk csak bele, mit jelent az, hogy ugyanazt a vizet isszuk, mint amit az őseink ittak, és amit az utódaink is inni fognak!)

A civilizált embernek sokféle igénye van, s minél több emberi egyed él a Földön, annál több igényt kell ugyanazon környezetben (ugyanakkora területen, ugyanannyi erőforrásból) kielégíteni. Ezek az igények egyre nehezebben hozhatóak összhangba egymással, s a környezet adottságaival (a Föld eltartó képességével). Látni kell, hogy az erőforrások (a környezeti javak) szűkössége és sérülékenysége miatt a környezet védelme a fajfenntartás, illetve a társadalmi igazságosság és a béke megőrzésének is eszköze egyben.

Ideális helyzetben az emberi tevékenység és a környezeti rendszer kapcsolata fenntartható, vagyis az ember csak olyan mértékben vesz igénybe természeti erőforrásokat, s terheli környezetét, amilyen mértékben a környezeti rendszer egyensúlyának megőrzése azt hosszú távon lehetővé teszi. Az ember és környezete harmonikus kapcsolatáról az ipari (illetve technikai) forradalom óta azonban aligha beszélhetünk.

⁶ Ökológiai lábnyom az a föld- (és víz-) terület, amely az elfogyasztott erőforrások megtermeléséhez és a hulladék elnyeléséhez szükséges, adott életszínvonal és technikai fejlettségi szint mellett. Számítására ld. SZLÁVIK János, *Fenntartható környezet- és erőforrás-gazdálkodás*, KJK-KERSZÖV, Budapest, 2005, 145-148.

⁷ Más megfogalmazásban: valójában a nagy egész, a rendszer, nem más, mint a természet, s a környezet (emberi környezet) ebből csak az, amit az ember felfog, felhasznál. A környezet fogalma ilyen értelemben véve szubjektív, s a természet az objektív. – GYULAI Iván, *A nem fenntartható társadalom hajtóerői*, in: Reményi a fennmaradásra: Fenntartható-e a fejlődés? szerk. Kóródi Mária, Kossuth Kiadó, Budapest, 2007, 133. Megjegyzendő, hogy a jogi szabályozás ezt a megközelítést nem alkalmazza, aszerint a természetvédelem a környezetvédelem része, a tankönyv III. fejezetében mi is ilyen értelemben tárgyaljuk.)

A környezetvédelem és a környezetvédelmi szabályozás megszületése a környezeti problémák felismerésére adott válaszok egyike, amelyek a fenntarthatóság, illetve egy egyensúlyi helyzet megőrzését (pontosabban helyreállítását) célozzák.⁸

A környezetvédelmi szabályozás első korszakaiban emberközpontú (pontosabban szűk látókörű) volt a megközelítés, vagyis a környezetet az ember közvetlen, felismert (egészségügyi, gazdasági) érdekeire tekintettel védték, ezért *emberi környezetről* beszéltek. Az utóbbi tíz-egynéhány évben azonban megindult a fogalom kiszélesedése, párhuzamosan az ember saját magáról alkotott képének a kiteljesedésével, annak belátása mellett, hogy a természettudományos ismeretek fehér foltjai miatt az ember (különösen a jövő generációk) környezeti érdekei sem mindig ismerhetők fel időben. Ma környezet alatt már nem csak az élő ember környezetét, hanem azt a teret értjük, amelyben az életjelenségek a jelenben és a jövőben lejátszódhatnak. A környezetvédelem nem csak emiatt nem ugyanaz már azonban, mint néhány évtizeddel ezelőtti megjelenésekor. Az ember-környezet kapcsolat megítélésében ma már sokkal erőteljesebb a rendszerszemlélet, annak elismerése, hogy a környezetnek az ember is része, s hogy ebből a szempontból az erőforrásokkal való ésszerű gazdálkodás elfogadható mértékét a – környezeti – fenntarthatóság szabja meg. Annak felismerése is ide tartozik, hogy valamennyi emberi beavatkozás hatása összeadódik a környezetben, s hogy a környezetet valahol érő hatásnak – ha nem is ugyanott, ahol a hatás jelentkezik – valahol lehet és van is következménye.

A jog számára a környezet védelme hihetetlenül nagy kihívás, aminek az egyik oka éppen az, hogy a környezetben olyan objektumok, élőlények vannak és olyan folyamatok játszódnak le, amelyekre a korábbi évszázadokban egyáltalán nem vonatkoztak normák (pl. a levegő a közelmúltig teljesen kívül esett a társadalmi és jogi értékrenden; az élőlények közül csak a vagyoni értékkel bírók helyzetét szabályozták – mai szemmel nézve azt is csupán részlegesen, pl. közvetlen gazdasági hasznosságukra tekintettel).⁹

Gondoljunk csak arra, hogy a dolgokra vonatkozó szabályozás, mint a polgári jog része, az ember számára (alapvetően vagyoni) értékkel bír, s a tulajdonjog tárgyát jelentő (uralom alá hajtható) tárgyakra vonatkozik. Minden más figyelmen kívül marad a dologi jog szempontjából, miközben a környezetvédelmi szabályozással jogilag releváns lesz szinte minden természetes és mesterséges dolog, vagyis a jog által érzékelt világ és azon belül a védett értékrend jelentősen kiszélesedik. Ez többek közt azt jelenti, hogy amíg egy dolog a polgári jog szempontjából pótolható (in integrum restitutio), addig a dolog pótlása a környezetjog szempontjából a rendszerbe való újabb beleavatkozást jelent, hiszen az a környezet újbóli kiaknázását igényli, amennyiben a pótláshoz is anyagra és energiára van szükség. Jelenti azonban azt is, hogy egy kialakult környezeti kár minden környezeti szempont szerinti (tehát nem csupán a vagyoni viszonyok kiegyenlítése érdekében, hanem a környezeti funkciókra tekintettel történő) helyreállítása gyakran nem is lehetséges, vagy ha a kárt fel is tudjuk számolni, az esetleg más környezeti problémát eredményezhet (pl. a szennyezett talaj kicserélése megoldás is és újabb probléma is egyben, hiszen veszélyes hulladékot eredményezhet, amit valahol kezelni kell). A fizikai tárgyakat tehát a különböző jogágak, jogterületek – funkciójuknak megfelelően – más és más szempontból közelítik meg.

Magától értetődő tehát, hogy a környezetjog szempontjából a környezet fogalmának a meghatározása elsősorban azért fontos, hogy az *kijelölje a szabályozás*

⁸ Környezetten i.m., 76-78.

⁹ A természeti tőke mérésének (értékelésének) közgazdasági problémáira (externáliák, szabad javak, diszkontálás) bővebben ld. SZLÁVIK, Fenntartható... i.m., 53-63.

tárgyi hatályát (vagyis azt, hogy minek a védelméről is van szó.). Ennek a fogalomnak olyannak kell lennie, amelyik jogi fogalom, s a többi jogterület (közigazgatási jog, büntetőjog, agrárjog, pénzügyi jog, stb.) és szereplője számára is értelmezhető. Minél kevésbé illeszkedik ugyanis a környezet fogalma egy adott jogterület fogalmi rendszerébe, annál kevésbé alkalmazhatók annak eszközei a környezet védelmében.

A fogalom definiálásának a jelentőségét aláhúzza annak az igénye is, hogy a szabályozás *adekvát legyen a szabályozni kívánt életviszonyokkal*, azokkal az emberi magatartásokkal, amelyek a környezetet érintik. Az, hogy *mit is tekintünk a védelem tárgyának*, részben természettudományos felismeréseken, másrészt (azok alapján) azonban jogpolitikai *döntéseken nyugszik*.

A környezet jogi fogalmát (a szabályozás számára) a jogalkotó határozhatja meg. A jog autonóm szabályozórendszer, s nem alkalmazkodik mechanikusan a természettudományok felismeréseihez, fogalmi rendszeréhez. Figyelembe veszi azokat, de más szempontokat is, mint pl. saját fogalmi rendszerét és definiálási módszereit, illetve más (pl. gazdasági, társadalompolitikai) érdekeket, az emberi észlelés korlátait, vagy a szokásokat is.

Másrészt tudjuk, hogy a természettudományos ismereteknek is vannak korlátai, s bizonyosan vannak olyan természeti jelenségek (pl. állat- és növényfajok), amelyek még felfedezésre várnak. A jogalkotónak ezért – elővigyázatosságból – a védett jogtárgyat a lehető legszélesebben kell meghatároznia.

A teljesség igényét persze a jogalkotó nem csak fogalom-meghatározás során érvényesíti. Számos példát találunk arra, hogy a szabályozás hatálya a fogalmi meghatározás elemein túlterjeszkedik (pl. a környezet védelmének általános szabályairól szóló törvény – az 1995. évi LIII. tv., amit a továbbiakban *Kvt. rövidítéssel jelölünk* – a környezeti elemek között nem nevesíti a tájat, mégis több helyen is rögzít olyan elvárásokat, amelyek a táj megóvására vonatkoznak). Ugyanakkor a védett jogtárgyak körét a jogszabályok szűkítik is (pl. a növényvédelmi törvény tiltja a növények és élőhelyeik szándékos pusztítását, de természetesen csak a gazdasági növények szempontjából káros gyomok kivételével). Végül az elővigyázatosságra példa a természetvédelmi törvény, amelyik azokra a barlangokra is kiterjeszti a védelmet, amelyik létezéséről a hatóságoknak nincs még tudomása.

Ha a szabályozás kiindulópontja téves, s emiatt a jogszabályokban megjelenő követelmények nincsenek tekintettel a környezet (a természeti rendszer) sajátosságaira, akkor azok a követelmények nem fognak érvényesülni, vagy éppen nem kívánt mellékhatásaik lesznek (azaz pontatlan lesz a szabályozás). A környezetnek számos olyan tulajdonsága van, amelyeket a jognak meg kell tudnia ragadni.¹⁰

Ki kell emelnünk ezek közül, hogy a *környezet rendszer*. A rendszernek elemei vannak, amelyek között kölcsönhatások állnak fenn, s ezért a környezet sokkal több az elemeinek a pusztá halmazánál, s a védelemnek az elemeket összekötő kapcsolatokra is ki kell terjednie.

A rendszer sajátossága pl., hogy

¹⁰ HAGER, Günther, Naturverständnis und Umweltrecht, JuristenZeitung, 5/1998, 223-230.

- Emberi mértékkel nézve *hatalmas*, elemeinek száma óriási (pl. a ma élő növény- és állatfajok száma több millióra tehető),
- Sokszínű, *változatos* (pl. különböző domborzati és éghajlati körülmények között eltérő az időjárás, az élővilág összetétele, a mezőgazdasági kultúra – ezért térben eltérő tartalmú, és különböző szintű szabályozást igényel),
- Rendkívül *összetett* az elemek közötti kapcsolatrendszer (gondoljunk a víz körforgására, a táplálékláncre, stb.),
- E kapcsolatrendszerben *minden egyes „beavatkozásnak,” túlterjeszkedésnek van valamilyen következménye* (pl. a túlnépesedés miatt több vízre, energiára és élelmiszerre van szükség),
- *Egységes, élő rendszerként működik*,¹¹
- A védelem tárgya lokálisan többnyire (néhány kivételtől eltekintve, mint az őserdők) nem az érintetlen, hanem az ember által többé-kevésbé befolyásolt környezet (célkitűzése pedig nem az emberi faj kialakulása előtti állapot visszaállítása),
- Minősége, erőforrásai hozzáférhetősége *időben változik* (természetes okokból is, de az emberi civilizáció velejárójaként is, ami a környezet megfigyelését, értékelését és a szabályozás folyamatos megújulását igényli),
- *Bizonyos mértékig képes az öntisztulásra, illetve a megújulásra* (pl. a folyóparti növények tisztítják a vizet, a kerti kút vízszintje helyreáll; ezek túllépésekor borul fel az egyensúly),
- *Állandó mozgásban, változásban van*, amit részben kozmikus erők tartanak fenn (gondoljunk csak a Nap energiájára, s azzal összefüggésben számos jelenségre, a földtörténeti korok különbözőségeire, pl. az évszakok váltakozásától a tengeri áramlatokon át a szén körforgásáig).

Ez a rendszer tehát egy emberi szemmel nézve beláthatatlan, dinamikus rendszer.¹² Sokféleségében és dinamikájában bizonyos mértékű rugalmasság (reziliencia), illetve alkalmazkodóképesség jellemzi mind a rendszer egésze, mind annak összetevői szintjén (vagyis a zavaró hatások megszűntével képes visszatérni eredeti állapotába).¹³

Mindezek után nézzük meg, hogyan került sor a környezet fogalmának meghatározására (a védett jogtárgy meghatározására) a környezet védelmének általános szabályairól szóló törvényben! ***Környezet: a környezeti elemek, azok rendszerei, folyamatai, szerkezete.*** A definíciót értelmezve nyilvánvaló, hogy az abban szereplő rendszer, folyamat és szerkezet szavak kifejezik a környezet (dinamikus) rendszer voltát. Említésük egyben azt jelenti, hogy nem csak az egyes elemek élveznek oltalmat (külön-külön), hanem a köztük lévő kapcsolatok is. A környezet fogalmának meghatározása láthatóan összetett, mivel magában foglalja a környezeti elem fogalmát is. Ennek meghatározása pedig így szól: ***környezeti elem: a föld, a víz, a levegő, az élővilág, az ember által létrehozott épített (mesterséges) környezet és ezek összetevői.***

Ez a meghatározás (az előzőhöz hasonlóan) egy egyszerű felsorolással történt. Míg azonban a környezet definíciója a különböző elemek egymásba kapcsolódását, s egy magasabb szinten való rendszerré válását hangsúlyozza, ez utóbbi felsorolás egymásnak mellérendelt elemekből áll. A környezeti elemek itt említett köre nem lezárt, hiszen azoknak a nem nevesített összetevői (pl. a tájak, az erdők, az élőhelyek, a vadállomány, a települések, a mezőgazdasági területek,

¹¹ KERÉNYI Attila, A környezetvédelem jövőbe mutató alapelve: a fenntartható fejlődés, Debreceni Szemle 2002/4, 591.

¹² KERÉNYI, Általános környezetvédelem i.m., 11-13.

¹³ Környezet- és természetvédelmi lexikon II. i.m., 181. („ökológiai rugalmasság” címszó alatt).

és maga az ember) is mind ide tartoznak. A környezet fogalma így összességében kiterjed az élő szervezetekre, életközösségeikre és a környezet élettelen elemeire, valamint azok természetes és az emberi tevékenység által alakított környezetére is. A teljesség igénye tehát érvényesül a meghatározásban.

A hatályos magyar Kvt. mellett más, átfogó (horizontális) jogszabályok meghatározásait is segítségül hívhatjuk, amelyek közül az alábbi táblázat néhány példát foglal össze. A védett jogtárgynak ezek inkább körülírását, mint definícióját adják, pl. amikor egy-egy jogintézmény kapcsán a hatásviselőket felsorolják; ez azonban csak jogtechnikai különbség. Tartalmi szempontból az a lényeg, hogy a védett jogtárgy kijelölése átfogóan, a teljesség igényével, avagy csupán egy-egy szakterület alapján (egy rész-szempont vonatkozásában) történik-e meg. (Szakterületi példákat itt nem említünk, azok a tananyag harmadik, utolsó részében szerepelnek.) Érdekességgént említjük meg, hogy vannak olyan országok (pl. Németország), amelyeknek nincs általános környezetvédelmi törvénye. Ezekben az országokban a környezetnek a fogalmát sem definiálta a jogalkotó, ezért az ilyen megoldások nem kiegészítik (mint nálunk), hanem helyettesítik azt (Németországban, pl. általában a hatásvizsgálatról szóló törvény azon rendelkezésére szoktak hivatkozni, amelyik rögzíti, hogy mely környezeti tényezők esetén kell a vizsgálat során bemutatni a várható hatásokat).¹⁴

jogforrás	a védett jogtárgyak
1976. évi II. tv. (az 1995 óta nem hatályos, régi Kvt.)	a föld, víz, levegő, élővilág, táj és a települési környezet
85/337 sz. EK tanácsi irányelv (környezeti hatásvizsgálat)	az ember, a növény- és állatvilág, a talaj, a víz, a levegő, az éghajlat, a táj, a kulturális és anyagi javak valamint mindezek kölcsönhatásai
1221/2009. sz. EK parlamenti és tanácsi rendelet (környezeti menedzsment és auditálás)	föld, talaj, víz, levegő, természeti erőforrások, biológiai sokféleség, stb.
66/2010 EU parlamenti és tanácsi rendelet (környezetvédelmi címke)	éghajlat, természet, biológiai sokféleség, környezeti elemek, természeti erőforrások

1. Táblázat: néhány további példa a védelem tárgyának a meghatározására

A táblázatban említett *biológiai sokféleség* (biodiverzitás) számos alkalommal szerepel a tankönyv további fejezeteiben. Leegyszerűsítve úgy határozható meg e kifejezés jelentése, mint az élő természetre eredendően jellemző változatosság. Egy fajon belül a gének sokféleségét jelenti, egy társuláson belül a fajok sokféleségét, de magasabb szerveződési szinteken beszélhetünk a tájak, a társulások diverzitásáról is, stb. A sokféleség csökkenése a rendszer (ökoszisztéma) szempontjából hátrányos, mivel rontja annak rugalmasságát. A biológiai sokféleség ugyanakkor dinamikus: pl. új fajok keletkezése és korábbiak kipusztulása jellemzi.¹⁵

¹⁴ SCHINK, Alexander, Umweltschutz als Staatsziel, Die Öffentliche Verwaltung, 1997, 223-224.; PETERSEN, Volkert, Staatsziel Umweltschutz – Chance oder Leerformel? In: Jahrbuch des Umwelt- und Technikrecht 2001, Szerk. Hendler, Reinhard, Erich Schmidt Verlag, Berlin, 2001, 70-71.

¹⁵ Környezet- és természetvédelmi lexikon I. i.m., 139.

A védelem tárgyának kijelölése nem csak a kifejezetten környezetvédelmi szabályozás szempontjából releváns. Így, pl. a környezetet érintő tevékenységek, illetve veszélyeztető hatások jelenléte, valamint a természeti erőforrások korlátozott volta együttesen indokolják azt, hogy a jog olyan *tulajdoni és használati feltételeket* biztosítson, amelyek a természet kincseiből – mint közjavakból – való „igazságos” részesedést *mindenki számára lehetővé teszik*.¹⁶ Ilyen értelemben véve a *tulajdoni rend* (s azon keresztül közvetve az *alapvető jogok rendszere*) és a *környezetjog szoros kapcsolatban áll egymással*. A természet kincseit számos jogrend a **nemzeti vagyon** részeként kezeli. Hazánkban többek közt a Kvt. preambuluma is rögzíti ezt a kiindulópontot, ami nem feltétlenül jelent állami tulajdonra a természeti erőforrások felett, de azt igen, hogy azoknak nem egyedüli rendeltetése a tulajdonos (akár az állam, akár magánszemély) igényeinek a kiszolgálása, s ennek megfelelően az azokon biztosított tulajdonjog, vállalkozási szabadság korlátozott. Ez a tulajdon ún. szociális (azaz társadalmi) kötöttsége, amiről számos országban az alkotmány rendelkezik (a magyar Alaptörvénynek az ide kapcsolódó rendelkezéseit később tekintjük át).¹⁷

Ez lehetővé teszi a javak élvezetét és védelmét a tulajdonoson kívül más személyek számára is. (Szép példája ennek az erdő közjóléti funkcióját érvényesítő, s az erdők látogatását, bizonyos erdei haszonvételek gyakorlását bárki számára lehetővé tevő előírás; vagy éppen a társadalmi szervezeteiket a Kvt. alapján megillető perlési jog a környezet károsítása, veszélyeztetése esetén.) Kizárja továbbá, hogy a tulajdonos olyan tevékenységet folytasson az uralma alatt álló dologgal, amellyel másoknak kárt okoz (erre szolgálnak, pl. a polgári jog mellett a környezetjog közigazgatási eszközei is).

1. 2. A környezetet veszélyeztető tényezők köre

Míg a környezet definiálásával azt határoztuk meg, hogy mit védünk, a környezeti hatótényezők körének a felvázolása a *Mitől védjük?* kérdésre ad választ. A magyar Kvt. az emberi tevékenységgel járó hatótényezőkkel foglalkozik, amelyek közül néhányat ún. veszélyeztető tényezőként nevesít. Egyfelől a környezet (a védett jogi tárgy), másfelől pedig a környezeti hatótényezők (illetve veszélyeztető tényezők) meghatározása együttesen a környezetvédelem közvetett tárgyát jelentik.

Mielőtt azonban választ adnánk a kérdésre, rá kell mutatnunk arra, hogy a környezetvédelem által megcélzott hatótényezők köre (akárcsak a védett jogtárgyáé) a szabályozás története során egyre bővül. Így, pl. néhány évtizede még senki nem foglalkozott a szén-dioxiddal (hiszen az természetes összetevője a levegőnek), de a '90-es évek óta már tudjuk, hogy annak (pl. a hőerőművek kibocsátásai révén) növekvő légköri koncentrációja fokozza az üvegházhatást, ami a

¹⁶ Az igazságosság és a természeti kincsekhez való hozzáférés egyes elvi kérdéseire ld. SANDEN, Joachim, A nemzedékek közötti igazságosság jogfilozófiai alapjai, Pro Futuro 2012/1, 8-22.

¹⁷ FODOR László, Környezetvédelem az alkotmányban, Gondolat Kiadó – Debreceni Egyetem, Állam- és Jogtudományi Kar, Budapest, 2006, 38.

földi éghajlat visszafordíthatatlan megváltozását eredményezheti. A genetikailag módosított élő szervezetek környezetbe jutásának (pl. a génmódosított kukorica termesztésének) a szabályozása pedig azért viszonylag új, mert maga a környezetet terhelő tevékenység is új. A szabályozás terjeszkedése mellett annak célkitűzése, szemlélete is változik közben, s ez megnyilvánul a szabályozott (a környezetre ható) magatartások megítélésében is.

Egy szemléletes példával élve: a hulladékokat kezdetben csak káros hatásai miatt, e hatások elhárítása érdekében vonták a szabályozás hatókörébe. A szabályozási tárgy a már hulladékként előállt anyag volt. Később azonban előtérbe került a megelőzés elve és a hulladékok hasznosításának lehetősége, ezért a szabályozás a keletkezett hulladékon, annak kezelésén túlmenően megcélozta a hulladékkeletkezéssel járó termelési folyamatokat, illetve az anyag teljes életciklusát (nyersanyag – félkész termék – késztermék – fogyasztás – hulladék). Innen ered a hulladékgazdálkodás kifejezés, amivel a jogszabályok a hulladékokkal kapcsolatos tevékenységeket illetik. Egy másik példa: míg kezdetben az intenzív mezőgazdasági tevékenység környezetvédelmi követelményeit igyekeztek meghatározni, a termeléssel járó károk csökkentése érdekében, addig ma már arról beszélnek az Európai Unióban, hogy a farmer a vidék gondnoka, aki gazdálkodik a rábízott erőforrásokkal, s a mezőgazdasági terméken kívül más „javakat” is termel, gondozva a tájat, megőrizve a hagyományokat, stb.

Ez a környezetvédelmi szabályozás már nem különül el a termelési folyamat egyéb (pl. műszaki, biztonsági) követelményeitől, hanem a környezet állapotát érintő *tevékenység integrált szabályozása* (hulladékos példánkhoz visszatérve: az anyaggazdálkodás rendje, mégpedig „a bölcsőtől a sírig” elv szerint), *a környezeti szempontokra tekintettel*.

Mint azt a következő pontokban látni fogjuk, ez felel meg a környezetvédelmi szabályozás egyik alapelveinek, a megelőzés követelményének, illetve azon módszerének, amit integrációnak hívunk. Emiatt, illetve e folyamat további elmélyülését sürgetve a környezetvédelemmel foglalkozó tudósok ma már a környezetvédelem kifejezést tágran értelmezik, illetve ahelyett sokkal inkább a környezetgazdálkodás kifejezést használják. A környezetgazdálkodás a Környezet- és természetvédelmi lexikon szerint „a természetes és az ember alkotta környezet hosszú távra szóló szabályozott hasznosítása, tudatos, tervszerű fejlesztése és hatékony védelme, az ökológiai rendszerek stabilitásának tartós fenntartásával és a társadalom igényeinek figyelembe vételével...” Ennek megfelelően *környezetvédelmi jog helyett* mi is inkább *környezetjogról beszélünk*. A környezetvédelem kifejezést sokan azért is helytelennek tartják egyébként, mivel az arra utal, hogy az ember a saját maga okozta környezeti ártalmakat a civilizáció (a gazdasági, társadalmi, politikai rendszer) alapjainak a megváltoztatása nélkül, mintegy kiigazító intézkedésekkel meg tudná oldani, holott az (különös tekintettel a fogyasztás mértékére) lehetetlen.

A környezetvédelem ezek szerint már nem csak védelem (hanem gazdálkodás, megőrzés, gondozás, fejlesztés, helyreállítás, stb.), *s nem csak a veszélyeztető tényezőkre* (hanem általában a természeti erőforrásokra, anyagra, energiára) *vonatkozik*. A szabályozás igyekszik mindezek teljes életútjára figyelemmel lenni. A környezetet veszélyeztető, jogilag releváns tényezők körét (az anyag, energia életútjának az ekként azonosítható szakaszát) persze – a szabályozott tevékenységekkel együtt – továbbra is meg kell határoznia a jogalkotónak.

E tényezők (hatások) alapvetően két csoportra oszthatóak annak alapján, hogy *emberi vagy természetes eredetűek-e*. A jogi szabályozás, mint általában, köz-

vetlenül itt is az emberi magatartásokra és életviszonyokra irányul, ennek megfelelően főként az azokkal együtt járó hatások befolyásolására alkalmas, de az emberre nézve káros természeti tényezők (pl. árvíz, földrengés, erózió, természetes sugárzások, stb.) sem hagyhatók figyelmen kívül. Ezek ugyanis adott esetben emberi tevékenységekkel is összefügghetnek (pl. az erdők kivágása és az erózió vagy az árvíz között lehet ilyen, ok-okozati összefüggés) az emberi eredetű hatásokkal összeadódhatnak, s együtt jelentik, befolyásolják a környezet (változó) állapotát. A természeti erők tekintetében az imént említett integráció persze nem lehetséges, hiszen azok a jog eszközeivel közvetlenül aligha befolyásolhatók. Itt a szabályozás a hozzájuk való alkalmazkodásra és az ellenük való emberi védekezésre, kárelhárításra irányul, s a környezetvédelmi szabályozás olyan határterületeire esik, mint pl. az építésügy, a településrendezés, az árvíz-védelem vagy a katasztrófavédelem.

Az emberi (mesterséges) tényezők általában valamely tevékenység (előre kalkulálható mellék-) hatásai, vagy mulasztás (rendkívüli körülmény, baleset) eredményeként jelentkeznek. A veszélyeztető tényezők hatása (megjelenése, környezetbe kerülése) a védett értékek állapotát hátrányosan befolyásolhatja, s gyakran azok helyre nem állítható károsodásához vezet. (Az emberi tevékenység hatása káros, amennyiben felborítja a természeti rendszerek egyensúlyát.)

célkitűzés	gazdasági előny természeti erőforrás kiaknázásával
tevékenység	villamos energia termelése vízi erőműben (Asszuán)
veszélyeztető tényező	beavatkozás a folyóvíz (Nílus) áramlási viszonyaiba
káros hatás	a folyóvíz áramlási sebességének csökkenése
környezeti következmény	a tájkép megváltozása az építmény és a nagyobb vízfelület miatt, a víz elpárologása, a hordalék lerakódása, a vízi élővilág pusztulása
gazdasági (társadalmi) következmény	a folyóvíz termékenységének csökkenése (amit villamos energiával előállított műtrágya kihordásával próbálnak kompenzálni), idegenforgalmi károk, a hagyományos művelési módok megváltozása

2. táblázat: példa az emberi beavatkozás káros hatásaira, s azok következményeire (az Asszuáni-gát építése és a vízi erőmű működtetése)

A veszélyeztető tényezők, illetve hatásaik járhatnak a környezet valamely elemének a *minőségromlásával*, de valamely erőforrásának a *mennyiségi csökkenésével* is. Ennek alapján e hatásokat ismét két csoportra bonthatjuk, azzal a megjegyzéssel, hogy

- A minőségromlás is eredményezhet mennyiségcsökkenést (pontosabban a minőség romlása eredményezheti, hogy a környezet valamely „szolgáltatását” nem tudja nyújtani, pl. a talajpusztulás csökkenti a termőterületek nagyságát, a vízminőség romlása az ivóvíz készleteket), illetve
- Ugyanazon tevékenységnek egyaránt lehetnek mennyiségi és minőségi szempontból is negatív hatásai (pl. a papírgyártás során fát használnak nyersanyagként, ugyanakkor szennyezőanyag kerül a levegőbe és a vízbe).

Észre kell vennünk, hogy a mennyiségi és a minőségi hatások az emberi tevékenységen keresztül összekapcsolódnak egymással. Az emberi tevékenységnek a folytatásához természeti erőforrásokra van szükség (input), de a tevékenységeknek célzott hatásai vagy káros mellékhatásai is vannak (output).¹⁸ Ha mindezt belátjuk, újabb indokot találtunk arra, hogy miért nem elég a környezetjognak a veszélyeztető tényezőket vagy hatásokat megragadnia, illetve az emberi magatartásokat a veszélyeztető tényezők megjelenésétől kezdve szabályoznia.

Így előtérbe kerül az üzemi folyamatok szabályozása. Ha a szabályozás révén az alkalmazott technológia hatékony, az egyaránt szolgálja az erőforrások védelmét és a káros kibocsátások csökkentését. Ebben az esetben adott nyersanyagmennyiségből több termék állítható elő, s kevesebb mellékhatás (pl. hulladék) jelentkezik. A hatályos Kvt. tekintettel van erre, s a veszélyeztető hatásokon túlmenően kiterjeszti a szabályozás hatályát a környezettel kapcsolatban lévő (azt igénybe vevő, terhelő, veszélyeztető, illetőleg szennyező) tevékenységekre.

Meg kell jegyeznünk, hogy környezetvédelmi szempontból az emberi tevékenységek egymáshoz való kapcsolata sajátos, és hogy azt a jogi szabályozás (ide értve a környezetjogot is) gyakran nem veszi figyelembe. A különböző tevékenységekre irányuló jogi szabályozás ugyanis olyan ágazatokban gondolkodik, amelyeknek a gyökerei a társadalmi munkamegosztásban rejlenek. Pl. az egyes gazdasági ágazatok hagyományos szabályozási területei (mint az iparigazgatás, bányászati, erdészeti, közlekedési, stb. igazgatás) a saját szempontjaik szerint határolják le az általuk szabályozott tevékenységeket, amelyek környezetgazdálkodási szempontból sokszor ugyanazon tevékenység illetve folyamat egymáshoz kapcsolódó, egymást feltételező szakaszai csupán (pl. az indonéziai biodízel előállításához egyaránt szükséges az erdőgazdálkodásban a pálmaültetvények telepítése és a pálmaolaj feldolgozása). Ennek az lehet a következménye, hogy egy adott termék vagy szolgáltatás előállításához kapcsolódó, negatív környezeti hatások nem abban a szakaszban jelentkeznek, mint amikor a termék, illetve szolgáltatás létrejön (fakivágás, az orángutánok pusztulása – biodízel) vagy mikor azt elfogyasztják (pl. az európai gépjárművek).

A hazai jogi keretekre térve ismét, a **veszélyeztető tényezők** általános fogalmát nem határozza meg a környezetvédelmi törvény, de a környezeti elemek védelmével és a veszélyeztető tényezőkkel foglalkozó II. fejezet rendelkezéseiből kiderül, mit is tekint annak: ide tartoznak **a veszélyes anyagok és technológiák, a hulladékok, a zajok és rezgések, s végül a sugárzások**. Ez a megközelítés nem teljességre törekvő, vagyis az emberi tevékenységeket nem csupán e hatásaikra tekintettel kell szabályozni. A veszélyeztető hatások közül *csak azokat nevezi meg így a törvény, amelyekre egyúttal általános, keretjellegű előírásokat állapít meg*. Valószínűleg azért éppen ezekre, mert ezek a hatások *jellemzően több környezeti elem állapotát is érintik*, tehát követelményeik nem férnének bele egyik

¹⁸ Környezettan: Természet és társadalom – globális nézőpontból, szerk. Kerényi Attila, Mezőgazda, Budapest, 2003, 74.

környezeti elem védelmét szolgáló, szakterületi előírásrendszerbe sem (mint ahogyan, pl. a víz terhelésének szabályai a vízvédtelemben).

Maga a Kvt. (s a környezetvédelem egyéb jogszabályai) ennek megfelelően a Kvt-ben említetteken túlmenően is megneveznek a környezetre nézve hátrányos (veszélyes, káros, szennyező, stb.) hatásokat, tényezőket, mégpedig *az egyes környezeti elemek védelme körében. Ilyen, pl. a szennyvíz vagy a levegőbe kerülő szilárd anyag.*

Ha más (általános) környezetvédelmi jogszabályok megközelítésével is egybevetjük a Kvt-ben szabályozottakat, látható, hogy a Kvt. *a veszélyeztető hatások közt nem említi a tevékenységek bemeneti oldalán jelentkezőket, mint pl. a nyersanyag-, energia- és vízigényt.* Ez azonban nem jelenti azt, hogy a szabályozás ne terjedne ki ezekre is. Épp ellenkezőleg: a környezet elemeinek, mint természeti erőforrásoknak az igénybevételére, s ezen keresztül *a környezet mennyiségi védelmére is vonatkoznak a törvény elvárásai.*

Az igénybevétel, a mennyiségi védelem (input oldal) nem csak a Kvt-ben szereplő, keretjellegű követelmények között (amelyek szerint, pl. az igénybe vételekre határértékeket kell megállapítani), de a Kvt. alapfogalmainak a rendszerében is megjelenik. A Kvt. fogalmai ugyanis leírják, és egyben értékelik is (pl. jogszerűnek, jogellenesnek minősítik, feltételhez kötik) a releváns – környezeti hatással bíró – magatartások körét, s ennek során figyelembe veszik azok erőforrásigényét is.

A veszélyeztető tényezők körének a meghatározásában is segíthet, ha más jogszabályok előírásait hozzuk fel példaként:

jogforrás	veszélyeztető tényezők (negatív hatások)
1976. évi II. tv. (nem hatályos!)	biológiai, vegyi és sugárzó anyagok, rezgések, sugárzások, (hulladék), természeti erők kártételei
85/337 sz. EK tanácsi irányelv	minden közvetlen és közvetett hatás (erőforrások használata, szennyezők kibocsátása, zavaró tényezők, hulladékképződés)
1221/2009. sz. EK tanácsi rendelet	földhasználat, talajszennyezés, kibocsátások a vízbe és a levegőbe, hulladékkeletkezés, helyi hatások (zaj, rezgés, szag, por, látvány), nyersanyag-, víz- és energiafelhasználás, környezeti balesetek, stb.
66/2010 EK rendelet	hulladék, energiaigény, hő-kibocsátás, zaj

3. táblázat: néhány további példa a környezetet veszélyeztető hatások meghatározására

1. 3. A környezetet érintő tevékenységek és következményeik

Minden jogterület törekszik arra, hogy az általa szabályozni kívánt tevékenységeket (a szabályozás közvetlen tárgyát) a szabályozás céljainak, szempontjainak megfelelően ragadja meg. Egy-egy tevékenységnek sokféle szabályozása lehet egyszerre, pl. amit a környezetvédelmi követelmények környezetpolitikai szem-

pontok szerint védenek, azt egyidejűleg szabályozhatják általános (adójogi, kereskedelmi jogi, fogyasztóvédelmi, stb.) és más speciális, ágazati (agrárjogi, vízgazdálkodási, iparigazgatási, közlekedési, stb.) tárgyú jogszabályok is. A környezetjog által szabályozott tevékenység tehát lehet önálló, termelő, kereskedelmi, szolgáltató, vízgazdálkodási, mezőgazdasági, kiegészítő, bányászati, stb. tevékenység egyaránt a különböző jogszabályok szerint. A környezetjog a saját szempontjai szerint, ezektől eltérő kategóriákba sorolja az emberi tevékenységeket, attól függően, hogy azok milyen kapcsolatban állnak a környezettel.

Az általunk alkalmazott megközelítésből, megfogalmazásból kiolvasható, hogy a környezetjog nem csak az ártalmas, a környezetet veszélyeztető tényezők megjelenésével együtt járó tevékenységekre vonatkozóan támaszt követelményeket. Amint azt az előző pontban láthattuk, a veszélyeztető tényezők körét a Kvt. egyébként is a teljesség igénye nélkül vonta meg (amennyiben csak terheléseket nevesített), de ezen túlmenően a környezeti hatások közt vannak kevésbé ártalmasak, más formában jelentkezők (igénybe vételek, környezeti katasztrófát előidéző balesetek, gazdaságilag nem racionális károkozások, pl. vandalizmus) és pozitív hatású (pl. a helyreállítást, javítást célzó) tevékenységek is.

Más megközelítésben: a szabályozás törekszik a rendszerszerű, a környezettel összefüggő valamennyi tevékenység szabályozására. E környezetjogi szabályozásnak persze nem minden eleme környezetvédelmi; ilyen értelemben a környezetjognak része a vízgazdálkodási, földhasználati, bányászati, stb. jog egy része is. Ez azonban már olyan összefüggés, amit a környezetjog rendszerre kapcsán kell megvilágítanunk.

A környezetet érintő tevékenységek körét a jogalkotónak kell meghatároznia. Ehhez többféle jogtechnikai megoldás kínálkozik:

- általános definíciók alkotása, pl. a Kvt-ben (ehhez tipizálásra, általánosításra, elhatárolásokra, a magatartások és következményeik illetve eredményeik rövid, egyértelmű körülírására van szükség, kicsit a büntetőjogi tényállásokhoz hasonló jelleggel),
- egy-egy jogintézmény alkalmazási körében (pl. a környezeti hatásvizsgálat alá eső tevékenységek esetén) tevékenységtípusok, kategóriák megnevezésével és tételes felsorolásával (tevékenységlisták),
- speciális, ágazati szempontok alapján is lehetséges a fogalomalkotás (pl. a vízgazdálkodás vagy a hulladékgazdálkodás tevékenységei esetén – ez azonban már a környezetjog különös részéhez tartozik).

1.3.1. A környezet igénybe vétele

Tekintsük át, s értelmezzük röviden azokat az általános fogalmakat és törvényi definíciókat, amelyek a releváns magatartások megragadására irányulnak! Az első a ***környezet igénybevétele***, amely a ***környezetben változás előidézése, a környezetnek vagy elemének természeti erőforráskénti használata***. Ez a fogalom első sorban az olyan hatásmechanizmusokat takarja, amelyek a természeti

erőforrás közvetlen kiaknázását jelentő tevékenységek (pl. a bányászat, halászat) jellemzői. Meg kell azonban jegyeznünk, hogy az emberi tevékenységek túlnyomó részéhez nélkülözhetetlen input a természeti erőforrás, ahogyan azt is, hogy egy-egy tevékenységnek vagy az ahhoz szorosan kapcsolódó másik tevékenységnek (tevékenységfázisnak) általában outputja is jelentkezik (mint amilyen egy külszíni bányaművelés porterhelése vagy a bányászati hulladék).

A fogalom első eleme ugyanakkor arra utal, hogy a szabályozás csak azon tevékenységeket tekint relevánsnak, amelyeknek van érzékelhető (mérhető, megfigyelhető) hatása a környezet állapotára.

Ennek alapján a termőföld talajkímélő használatával járó növénytermesztési tevékenység egy családi házhoz tartozó konyhakertben nem igénybevétel, noha a talaj a termelés nélkülözhetetlen és emberi behatás alatt álló természeti erőforrása, s annak ekként való használata szükségszerű. Az is lehet, hogy az évszázadok óta folytatott tevékenység (pl. kaszálás) tartja fenn a kedvező környezeti állapotot, s a tevékenység felhagyása okozna (negatív) változást. Már igénybe vétel viszont, ha egy művelésen kívüli, vagy erdőként hasznosított, jelentősebb nagyságú területet intenzív mezőgazdasági művelés alá vonnak.

Arra is rá kell mutatnunk, hogy a fogalomnak megfelelő változás nem feltétlenül az erőforrás mennyiségének a csökkenése, hiszen vannak a tevékenység szempontjából (az igénybe vétel mértékéhez képest) megújuló erőforrások is (pl. a víz a helyzeti energiája révén vagy a föld hője megújuló energiahordozóként hasznosítható villamos energia előállításához). Ezek esetében a változás megmutatkozhat, pl. a vizek áramlási viszonyaiban, vagy a tájképben. A fogalom nem tartalmaz jogi értékelést: lefedi mind a megengedett, mind a túlzott mértékű igénybevételeket. A Kvt-nek a környezeti elemekre vonatkozó közös szabályai szerint megengedhető mértéküket határértékekkel kell meghatározni. (A környezetnek vagy elemének természeti erőforrásként való használatának mértékét fejezi ki a *környezet-igénybevetttség* fogalma.)

1.3.2. A környezet terhelése

A környezetterhelés valamely anyag vagy energia közvetlen vagy közvetett kibocsátása a környezetbe. Ez a fogalom fejezi ki az emberi tevékenységek kimeneti oldalán jelentkező hatásokat (pl. a szennyező anyag, hulladék, zaj, hő, fény, ionizáló sugárzás, stb. kijuttatását), amelyek alapvetően a környezetnek, a környezeti elemeknek a minőségét (illetve közvetve az emberi egészséget) befolyásolják. Lefedi a befogadót (hatásviselő környezeti elemet) közvetlenül és (pl. a felszíni víz esetében a csatornán vagy a talajon keresztül) közvetve érő kibocsátásokat is. Nem rejt magában értéktételeket, amennyiben jelöli a jogszerű és a jogellenes, túlzott mértékű kibocsátásokat is. Terhelés alatt általában olyan anyagok és energiák keletkezését értjük, amelyek az emberi tevékenység melléktermékei (a Kvt-re egyébként is jellemző, hogy többnyire csak a mesterséges, emberi eredetű hatásokkal számol, így pl. amikor rögzíti, hogy mitől kell védeni a levegőt).

Az output (kimeneti) oldalon a környezeti terhelések mellett a „hasznos” kibocsátásokat is meg kell említeni, amelyek az előállított termékek, szolgáltatások lehetnek, s amelyek a természeti erőforrás és az emberi munka szándékolt eredményei. Ezek egy részéből előbb-utóbb (a termék elhasználódásával, elfogyasztásával) ugyancsak terhelések (hulladékok, szennyvíz, stb.) lesznek. E terhelések azonban közvetlenül már nem a termelési, hanem a fogyasztási tevékenységhez kapcsolódnak.

1.3.3. A környezetszennyezés

A környezetterhelés fogalmához szorosan kapcsolódik a környezetszennyezésé, hiszen a szennyezés a terhelések egyik csoportját takarja (tehát ez is az output oldaláról ragadja meg a tevékenységeket). ***A Környezetszennyezés a környezet valamely elemének a kibocsátási határértéket meghaladó terhelése.*** Ez a definíció arra utal, hogy a kibocsátásokra határértékeket kell megállapítani. E követelményeket jogszabályok és hatósági határozatok (pl. engedélyek) rögzítik, kijelölve a kibocsátásoknak (a kibocsátott szennyezőanyag vagy energia mennyiségének, töménységének, stb.) a megengedett felső határát. E mérték túllépése tehát a kibocsátást *jogellenessé*, szankcionálhatóvá (pl. bírságozhatóvá) teszi, s ezért a fogalom maga egyben a (negatív) jogi megítélést is kifejezi. Ez a tartalom eltér a környezetszennyezés fogalmának köznap és természettudományos értelmezésétől, amelyik általában a határértéktől függetlenül, akár az alatti, de hatását tekintve káros kibocsátásokra is kiterjed.¹⁹ (A szennyező anyag kibocsátása tehát nem azonos a szennyezéssel!)

1.3.4. A környezet szennyezettsége

Vannak olyan tevékenységek, amelyeknek a Kvt. mintegy fogalompárjaként meghatározza a következményét is. Esetünkben a környezetszennyezettség fogalma az, amelyik ilyen módon kapcsolódik a szennyezéshez. A Kvt. okozati összefüggést állít fel a kettő között, de más fogalompároktól eltérően mindkettőt önállóan (az oksági viszonyt leszámítva egymástól független tartalommal) definiálja. Eszerint ***környezetszennyezettség a környezetnek vagy valamely elemének a környezetszennyezés hatására bekövetkezett szennyezettségi szinttel jellemezhető állapota.***

Ez a fogalom tehát nem a tevékenységet jellemzi, hanem egy olyan környezetállapotot takar, amelyben a környezetre kedvezőtlen hatású anyagok (energiák) koncentrációja a tevékenységgel járó szennyezés hatására alakult ki, vagyis amely (egy vagy esetleg több, a definíció szerint a) kibocsátási határérték feletti kibocsátás hatására állt be, s (nyilván) kedvezőtlenebb (hiszen csak magasabb lehet) a korábbinál. (A definíció nyelvtani értelmezéséhez tartozik, hogy az oksági összefüggés a szennyezés és a szennyezettségi szint között áll fenn.) Megjegyezzük, hogy a szennyezettségre (a környezet állapotára) szintén vannak ha-

¹⁹ Környezet- és természetvédelmi lexikon, I. 633-634.

tárértékek (különösen a vízre és a levegőre), de *a szennyezettség fogalma alá eső állapotoknak e határértékek túllépése nem jellemzője*. (A megemelkedett koncentráció nem feltétlenül éri el azt a szintet. A szennyezettségi határérték nem a terhelés, hanem a terhelhetőség maximuma, túllépése a környezet vagy az emberi egészség károsodását okozhatja. A kétfajta határérték kapcsolatával a módszertan keretei között foglalkozunk.)

A szennyezettség esetében is kifejezetten jogi fogalomról van szó, amely a szó köznap és természettudományos jelentésétől eltér, mivel azoknál szűkebb tartalmat hordoz. Ez a fogalom alkalmazhatóságát rontja. Nem veszi ugyanis figyelembe, hogy a szennyezettség mint állapot (koncentráció) – pl. a légszennyezettségi határértéket meghaladó mértékben szennyezőanyagokat tartalmazó levegővel és a levegő cserélődését gátló időjárási körülményekkel jellemezhető szmog – *nem csak kibocsátási határérték feletti, hanem az alatti, jogszerű* (s akár határértékkel nem is szabályozott) *kibocsátások*, illetve természeti körülmények (pl. szélcsendes állapot, köd) eredményeként is kialakul. Ilyen esetben a szükséges intézkedések (a szmogriadó elrendelése, a lakosság tájékoztatása, egyes tevékenységek korlátozása) szempontjából közömbös, hogy történt-e előzőleg környezetszennyezés.

Figyelemre méltó, hogy a Kvt. elfogadása óta megjelent szakterületi jogszabályok fogalmi rendszere nem minden tekintetben követi a Kvt. logikáját, gyakran életszerűbb, egyértelműbb és a tudományos igényeknek is inkább megfelelő definíciók szerepelnek bennük. Így, pl. a levegő védelméről szóló kormányrendelet fogalmi rendszere (amelyben a légszennyezés és -szennyezettség közt a jogalkotó nem állít fel oksági viszonyt) következetesebb, illetve az említett helyzetben szélesebb körű alkalmazást tesz lehetővé (ld. a III. 4. pontban!). Indokolt volna tehát a Kvt. felülvizsgálata a szakterületi jogszabályokra tekintettel.²⁰

1.3.5. A környezethasználat

A környezethasználat a környezetnek vagy valamely elemének igénybevételével, illetőleg terhelésével járó tevékenység. *Gyűjtőfogalomról van szó, amely minden olyan tevékenységet, illetve létesítményt takar, amely (megvalósítása, folytatása, üzemeltetése, stb. révén) igénybe vétellel és/vagy terheléssel jár.*

Megemlítjük, hogy a Kvt. a környezethasználat definiálásakor arra utal, hogy a terhelés és az igénybevétel egy-egy hatótényező, amely valamely magatartást kísér. A természettudományok nem feltétlenül élnek e megkülönböztetéssel.²¹ Eszerint „A környezetterhelés a környezet, illetve

²⁰ Ez az igény már bő tíz évvel ezelőtt felmerült. FÜLÖP Sándor, A környezetvédelmi jog néhány belső ellentmondása: szükség van-e újrakodifikációra? in: A környezetvédelmi jogalkotás és jogalkalmazás időszerű kérdései, szerk. Bándi Gyula, PPKE JÁK Környezetjogi és Versenyjogi Tanszék, (Budapest), 2001, 158.

²¹ KERÉNYI Ervin, Környezetvédelem, környezetgazdálkodás, környezettudomány: Kislexikon és szótár, Elpidia, Dunakeszi, 1997, 162.

a környezeti elemek tisztaságát, minőségét, állapotát rontó és veszélyeztető tevékenység, valamint anyag és/vagy energia kibocsátása a környezetbe.” Mi az eddigiek során a terhelés és az igénybe vétel kifejezéseket a környezetjog által szabályozott tevékenységek jellemzésére használtuk, de nem helyeztünk hangsúlyt ezek és a tevékenységek kapcsolatára. Itt azonban nyilvánvaló immár, hogy a környezethasználat tehát maga a tevékenység, amihez képest a terhelés és az igénybevétel egyfelől ugyancsak tevékenységként, másfelől környezeti hatótényezőként értelmezhető, amely a környezetben valamilyen hatásfolyamat elindítására alkalmas.²²

Akár terheléssel, akár igénybe vétellel, akár egyidejűleg mindkettővel együtt jár tehát egy tevékenység, e körülménynél fogva környezethasználatként szabályozható. Azt, hogy mely tevékenységek minősülnek környezethasználatnak (azaz, hogy mely tevékenységtípusok, -kategóriák tartoznak a fogalom alá), törvény, kormányrendelet, de akár önkormányzati rendelet is megállapíthatja. Azt pedig, hogy milyen követelmények (pl. engedélyeztetési, bejelentési, nyilvántartási, megelőzési, intézkedési, technológiai, stb. előírások) vonatkoznak a környezethasználatokra, részben a Kvt., részben más jogszabályok határozzák meg.

A fogalom a 2007. évi XXIX. törvénnyel nyerte el jelenlegi meghatározását. Azelőtt csak azokat a tevékenységeket fedte le, amelyek engedélykötelesek. A korrekció helyes volt, hiszen engedélyhez általában csak a jelentősebb tevékenységeket kötik (bizonyos, kisebb hatással járó környezethasználatok esetében elegendő bejelentési kötelezettség előírása). A vonatkozó jogszabályok általában tevékenységtípusokat írnak le (pl. papírgyártás napi 200 t termék felett). Előfordul azonban az is, hogy egyetlen tényállási elemként pusztán a terhelés vagy igénybevétel ténye (tevékenységtípustól függetlenül) is engedélyeztetési kötelezettséget alapoz meg (erről beszélhetünk, pl. a felszíni vizeket érintő szennyezőanyagok közvetlen kibocsátása esetén).

1.3.6. Környezetkárosítás

A környezetkárosítás az a tevékenység vagy mulasztás, amelynek hatására környezetkárosodás következik be. E fogalom tartalma csak a környezetkárosodás fogalmának az ismeretében értelmezhető, ugyanis olyan magatartásról van szó, amit a következménye jellemez (a környezetkárosítás, akár csak a büntetőjogban, tipikus eredmény-cselekmény). Aktív magatartás és nem-tevés is megvalósíthatja (mulasztásról persze csak akkor beszélhetünk, ha a cselekvésre létezik előírás; sokat emlegetett példa erre a kolontári vörösiszap-tározó 2010-es katasztrófája, amikor a mulasztás mind a létesítményt üzemeltető vállalat alkalmazottai, mind a felügyeletet ellátó hatóság tisztviselői felmerült). A környezetkárosítás nem csak szennyezés, hanem túlzott mértékű igénybevétel, egy létesítmény üzemzavara vagy pusztító rombolás révén is megvalósulhat. A Kvt. szerint a károsítás megelőzendő, illetve a környezetkárosítással járó tevékenység folytatását abba kell hagyni, s az azt megelőző állapotot helyre kell állítani. Az ilyen magatartás többnyire valamilyen (külön jogszabályban rögzített) tilalom vagy kötelezettség megszegésével is együtt jár.

²² Környezet- és természetvédelmi lexikon, I. 624.

1.3.7. A környezetkárosodás

A környezetkárosodás a környezetben, illetve valamely környezeti elemben közvetlenül vagy közvetve bekövetkező, mérhető, jelentős kedvezőtlen változás, illetve valamely környezeti elem által nyújtott szolgáltatás közvetlen vagy közvetett, mérhető, jelentős romlása. E fogalom-meghatározás jól kivehetően két fordulattól áll. Egyfelől azt a környezeti következményt takarja, amely jelentős mértékben, kedvezőtlen irányú romlást jelent a korábbi állapothoz képest. Súlyosabb esetekben az ilyen változás (szennyezettség, igénybe vetttség) a környezet állapotára előírt határértékek túllépésével, illetve a környezeti egyensúly felborulásával is együtt járhat. Ha utóbbiról van szó, akkor a magatartás nem csak a Kvt. szerinti (közigazgatási), hanem büntetőjogi felelősségre vonás alá is tarthat egyúttal.

A definíció második fordulata a környezeti szolgáltatás romlását tartalmazza. A törvény értelmezésében környezeti szolgáltatás alatt a környezeti elemnek más elemmel kapcsolatban vagy a társadalom (köz-) érdekében betöltött szerepét, funkcióját kell érteni. (Pl. a víz egyik szolgáltatása az ivóvíz, a növény- és állatvilágé az élelem, a földé a termőföld, a tájé a kikapcsolódás, stb.) A környezeti állapotromlás és a szolgáltatás romlása általában együtt jár. A károsodás megállapítható az állapotromlás és/vagy a szolgáltatásromlás esetén egyaránt.

Ez a meghatározás is a 2007-es törvénymódosítás eredménye, s alapvetően a környezetvédelmi felelősség szélesebb körű érvényesítését szolgálja. Szinte szó szerinti átvétele a környezeti felelősségről szóló, 2004/35/EU sz. irányelv kár-fogalmának. A korábbi definíció alá csak azok a környezetállapotok estek, amelyek beavatkozást igényelnek, illetve kedvezőtlenül érintik az élővilágot (vagyis amikor felborul az egyensúly). Jelenleg ez a büntetőjogi szankcionálás alapja.

A környezetkárosodás megelőzésére (annak közvetlen veszélye esetén) és helyreállítására (bekövetkezésekor) egyaránt intézkedéseket kell tennie a magatartást kifejtő személynek.

1.3.8. A környezet veszélyeztetése, környezetveszélyeztető magatartás

A környezetveszélyeztetés a környezetkárosodás bekövetkezésének közvetlen veszélye. Egy olyan helyzet, illetve állapot ez, amely közvetlenül megelőzi a károsodást, s amelyben a károsodás bekövetkezése – beavatkozás hiányában – bizonyos, vagy legalábbis annak nagy a valószínűsége. Ehhez valamilyen ***emberi tevékenység vagy mulasztás – környezetveszélyeztető magatartás*** – vezet. (Tehát a környezetveszélyeztető magatartás az a környezetveszélyeztetést előidéző tevékenység vagy mulasztás.) Az *elővigyázatosság* elve érvényesül azzal, hogy a jogi szabályozás az ilyen magatartásokra is kiterjed. A káresemény bekövetkezését nem szabad bevárni, s pl. annak kizárása érdekében a tevékenységet abba kell hagyni, illetve a felügyeletet ellátó hatóságnak fel kell lépnie, intézkedéseket kell tennie.

A veszélyeztető tényező (mint hatótényező) és a veszélyeztetés (a veszély, mint hatásmechanizmus) nem azonosak egymással, adott esetben ok-okozati viszony áll fenn közöttük. Érdekességként jegyezzük meg, hogy a Kvt. eredetileg csak a környezetveszélyeztetés fogalmát ismerte, a környezetveszélyeztető magatartását nem. Utóbbi 2007-ben került be a törvénybe. A fogalmak és meghatározásaik egybevetése és nyelvtani értelmezése alapján megállapíthatjuk, hogy a körülírt tartalom kifejezésére helyesebb lett volna egyik oldalon a környezeti veszély (esetleg veszélyhelyzet), másik oldalon (annak kiváltójaként) pedig vagy a környezetveszélyeztetés, vagy a környezetveszélyeztető magatartás fogalmának a használata.

1.3.9. A környezetvédelem

Végül felidézzük a Kvt. alapján a környezetvédelem fogalmát, amelyik több tekintetben is egybefogja az előzőeket, illetve hozzájárul a szabályozás tárgyának a meghatározásához. ***A környezetvédelem olyan tevékenységek és intézkedések összessége, amelyeknek célja a környezet veszélyeztetésének, károsításának, szennyezésének megelőzése, a kialakult károk mérséklése vagy megszüntetése, a károsító tevékenységet megelőző állapot helyreállítása.***

Sorra véve a definíció elemeit először is látható, hogy a tevékenységek és intézkedések egyidejű említése révén e fogalom alá az *emberi tevékenységek rendkívül széles köre* esik. A környezetvédelemnek a környezetvédelmi jogi szabályozás és annak érvényesítése (pl. bírság kiszabása) is része, de az állam egyéb tevékenységei (stratégiai tervezés, monitoring rendszer működtetése, a kutatások támogatása, intézmények felállítása) is ide tartoznak. Számos társadalmi szervezet (környezetvédő egyesület) munkája is ezt célozza, és természetesen magukat a környezethasználókat is terhelik környezetvédelmi kötelezettségek, pl. meghatározott technológiák alkalmazására, baleset-megelőzési intézkedések megtervezésére és megtételére, az esetleges károk helyreállítására. Amennyiben azokat teljesítik, ugyancsak környezetvédelemről van szó.

A definíció alapján – figyelemmel a kerülendő magatartásokra, mint a szennyezés, károsítás és veszélyeztetés, valamint a meghatározásban nem szereplőekre, mint a környezethasználat (igénybe vétel, terhelés) – meghatározhatjuk a szabályozás alapvető funkcióját, illetve egyben a védelem szintjét is. Ez a funkció nem más, mint a környezetet érintő hatások olyan szinten tartása, amelyik ***biztosítja a környezeti egyensúly megőrzését***, vagyis azt, hogy a terhelések és igénybevételek ne haladják meg azt a szintet, amit a környezet (megújuló, illetve öntisztuló képessége²³ révén) még elbír.

Ehhez tegyük hozzá, hogy az egyensúlynak (jogról, s nem természettudományról, illetve zöld mozgalmak követeléseiről lévén szó) nem csak a környezeti rendszeren belül, hanem a társadalmi értékrenden belül is fenn kell állnia. A környezetvédelem nem célozhatja a gazdaság leállítását vagy a civilizáció visszafordítását. Ezért nem nulla igénybevételi és terhelési értékek meghatározását (pl. minden szennyező anyag kibocsátás megtiltását), hanem egy *kompromisszumos követelményszint* (pl. határértékekkel történő) meghatározását igényli,

²³ KERÉNYI, Általános környezetvédelem i.m., 59.

illetve jelenti. (Pl. a határérték alatt jogszerűen lehet terhelni a környezetet.) Más szavakkal fogalmazva: a környezetvédelmi követelményeknek olyanoknak kell lenniük, hogy teljesítésük elvárható legyen, figyelemmel az arányosság jogelvére.

Figyelemre méltó végül, hogy a meghatározásban megjelennek a környezetvédelmi szabályozás egyes meghatározó jelentőségű alapelvei, mint amilyen *a megelőzés és a helyreállítás*. (Ezekre később visszatérünk.)

2. A környezetjog rendszere, forrásai

Környezetvédelemmel kapcsolatos jogi ismeretek – mint arra az előszóban is utaltunk – több tantárgy keretei között is elhelyezhetők. Tekintettel azonban arra, hogy a 21. századra meglehetősen fajsúlyossá vált feladatrendszeréről van szó, amelynek a követelményei rendkívül sok jogszabályban szerepelnek, és bizonyos sajátosságokat is felmutatnak, indokolt a környezetjogi ismeretek önálló oktatása, amihez nélkülözhetetlen az eligazodást segítő rendszeralkotás. Ebben a pontban éppen erre vállalkozunk, több tartalmi és formális szempont alapján, de a teljesség igénye nélkül.

2. 1. A környezetjog helye a jogrendszerben

Mielőtt azt vizsgálánánk, hogy vajon hogyan is tagolható a környezetjog sajátos, belső rendszere, azt kell megvilágítanunk, hogy maga a környezetjog hogyan illeszkedik a jogrendszer egészébe. A környezetvédelmi szabályozás jogrendszerbeli elhelyezése azonban sokat vitatott kérdés. Ha áttekintjük a szakirodalmat, találunk olyan megközelítést, amely szerint a környezetjog

- a jogrendszer egyik legújabb, dinamikusan fejlődő területe (önállósodó jogág, sajátos módszerekkel, elvekkel),
- funkcionális (a jogi követelményeket a környezetvédelemre fókuszáló, önálló) jogterület,
- vegyes szakjog (keresztben fekvő jogág, közjogi és magánjogi elemekkel),
- nem önálló jogág (a hagyományos jogágak részeként tekintendő), vagy éppen
- jogágiságának (önállóságának) a kérdése okafogyottá vált, s ezért nem is foglalkoznak vele.

Ezen megközelítések a környezetjog meghatározó sajátosságait emelik ki, ugyanakkor közöttük végtelen különbségek vannak, különösen az önálló jogágiság tekintetében. Mi az oka annak, hogy így eltérnek az egyes felfogások? Leegyszerűsítve a szabályozás története felől ragadhatjuk meg a választ. Akkor ugyanis, amikor a környezetvédelmi szabályozás jelentőségének a meghatározása volt napirenden, mégpedig más jogterületek által érvényesített (ágazati) jellegű, pl. gazdasági, közlekedési, infrastrukturális) érdekekkel szemben, akkor a szabályozás önállóságát, különállóságát – s ezen keresztül *a jogrend többi részével azonos rangját, súlyát* – hangsúlyozták. (Álláspontunk szerint csakis ebben a viszonylatban érdekes az a kérdés, hogy a környezetjog valóban megfelel-

e a jogágiság kritériumainak, vagy sem.) Később azonban a különállóság hangsúlyozását felváltotta az integrációra, vagyis az arra való törekvés, hogy a környezeti szempontokat valamennyi környezetileg releváns életviszony szabályozásában meg kell jeleníteni. A környezetvédelmi szempontok ennek alapján már nem külső elvárásként érvényesülnek, pl. a gazdasági szereplőkkel szemben, hanem az azokra vonatkozó, gazdasági (környezetgazdálkodási, technológiai, felelősségi jogi, stb.) szabályozás részeként jelennek meg. Mint később látni fogjuk, ez gyakran abban is megmutatkozik, hogy a gazdasági és a környezeti szempont ugyanabban a jogforrásban érvényesül. Az integráció ugyanakkor a környezeti elvárásoknak való tartalmi megfelelést is jelent, tehát semmiképp sem (csak) azt jelenti, hogy egy jogszabálynak van környezetvédelmi része is.²⁴ Ez a folyamat persze ma még nem tekinthető lezártnak, minden esetre ennek tükrében azt kell mondanunk, hogy *a külön jogágként való definiálás igénye, jelentősége, legalábbis csekéllyé vált.* Ennek részben az is az oka, hogy a jogrendszer jogágakra tagolása (és nem tagolódása!) – a hagyományos jogelvek módosulása, a hagyományos jogágak összefonódása és a jogrendszerek keveredése miatt – maga sem bír különösebb gyakorlati jelentőséggel. Elméleti jelentősége van, hiszen a jogtudomány tudományterületekre vagy tantárgyakra, illetve a tudományt művelő közösség tanszékekre, intézetekre, egyesületekre, stb. való felosztása szempontjából természetesen van jelentősége annak, hogy hogyan és hol húzzuk meg a környezetjog határait.

A környezetjog tudományának vannak sajátos vizsgálati (kutatási) tárgyai, módszerei és szempontjai, hiszen a környezetjognak van sajátos dogmatikája (fogalomrendszere, értékrendje, módszertana, eszközei, stb.) Függetlenül tehát attól, hogy a jogágiság kérdése milyen aktualitással bír, a jogági elhatárolás egyes szempontjainak a vizsgálata nem haszontalan, mivel alkalmas a szabályozórendszer jellemzésére a Környezetjog c. tantárgy keretei között. Két kérdést emelünk ki ezek közül: a) hogy a szabályozási terület körülhatárolható-e, illetve b) a szabályozás módszere sajátos-e.

a) Álláspontunk szerint a *környezetvédelmi szabályozás nem határolható körül a jogrendszer egy meghatározott részeként.* Ennek több oka is van:

- egyfelől az, hogy a szabályozás tárgya sem egyértelműen körülhatárolható (a szabályozott életviszonyok nem egyszerűsíthetők le még az ember és a környezet viszonyára sem),
- másfelől a már említett integráció (a környezetjog nem szűkíthető le a környezetvédelmi tárgyú jogszabályokra),
- végül pedig az, hogy a környezetvédelmi szabályozás a környezetvédelemhez, mint funkcióhoz a jogrendszer számos intézményét rendeli, anélkül, hogy azok jogági hovatartozására tekintettel lenne (szinte nincs is olyan jogterület, amelynek ne lennének környezetvédelmi vonatkozásai, másrészt

²⁴ BOGDÁNYINÉ Mészáros Ágnes, Hatékony szabályozás a környezetvédelemben? in: A környezetvédelmi jog és igazgatás hatékonyságának aktuális kérdései, szerk. Fodor László, DE-ÁJK, Debrecen, 2005, 57.

a környezetjog szétfeszíti a hagyományos, jogágakban való gondolkodás kereteit).

Az imént felsorolt indokokat áttekintve, értelmezve rögzíthető, hogy az első ok esetében az elhatárolás nehézsége, első sorban a következő jogterületek irányában merül fel: katasztrófavédelem, fogyasztóvédelem,²⁵ munkavédelem, üzembiztonság, állatvédelem. Ezek, s a környezetvédelem előírásai között hasonlóságok és szerteágazó kapcsolatok állnak fenn. Így, pl. közös a védelmi doktrína érvényesülése (még ha különbözőek is a védett jogi tárgyak), s mindegyik említett terület között érdekazonosságok állnak fenn, azonos eszközök, párhuzamos előírások, stb. fedezhetők fel.

A második esetben az elhatárolás a környezetpolitikai, illetve az egyéb, pl. agrár-, ipar-, közlekedés-, energiapolitikai célkitűzések között jelent komoly feladatot. Ez a jogalkotót terhelő indokolási kötelezettség vagy a végrehajtásért felelős szakigazgatási ágazat kiválasztásakor nyeri el a jelentőségét. Így, pl. az Európai Bíróságnak több esetben is vizsgálnia kellett az erdőgazdálkodásra vonatkozó uniós jogszabályokat ebből a szempontból.

Az erdőkkel kapcsolatos uniós szabályoknak ugyanis vannak környezetpolitikai és agrárpolitikai célkitűzései is. Mint ismeretes azonban, a mezőgazdasági és a környezetvédelmi jogszabályok megalkotására az Európai Unió Működéséről szóló Szerződés más-más rendelkezése ad jogalapot, s ha a jogalkotó nem megfelelően választja ki ezek közül azt, amelyikre hivatkozik, a bíróság a jogszabályt megsemmisíti. A bíróság szerint a jogalap megválasztásánál, illetve az elhatárolásnál az elsődleges cél az irányadó, de ha adott esetben mindkét célkitűzés fontos, akkor mindkét jogalapra hivatkozni kell. (Ld. a C-164/97 és C/165/97 sz. egyesített ügyeket.)

A bíróság álláspontja szerint nem elegendő a szabályozási tárgy vizsgálata (erdőről van-e szó). Ha az erdőtelepítést a mezőgazdasági üzemek kapacitásának megőrzése érdekében támogatják, akkor első sorban agrárpolitikai a rendelkezés, ha viszont az erdei infrastruktúra kiépítését támogatják az erdőtüzek megakadályozására, a savas esők okozta károk elhárításáról vagy az erdei ökoszisztémák felméréséről van szó, akkor már környezetpolitikai az előírás, tehát a környezetjoghoz tartozik.

Persze a környezetjog által szabályozott magatartásokra, életviszonyokra másféle szabályok is vonatkoznak (pl. az adójog, az adott tevékenység ágazati szakmai, műszaki biztonsági, munkavédelmi követelményei, stb.), s e szabályok egymással nem csak átfedésben, de kölcsönhatásban is állnak egymással. Mindezek miatt gyakran lehetetlen a környezetvédelmi és a nem környezetvédelmi előírásokat elválasztani egymástól.

A harmadik esetben a kérdés már a környezetjog és a hagyományos jogágak – a közigazgatási-, polgári-, pénzügyi-, alkotmányjog, stb. – viszonyát érinti, ami mindegyik esetben más és más, első sorban attól függően, hogy a környezetjog tárgyát jelentő dolgokat, jelenségeket az adott jogág fogalmi rendszere mennyire tudja befogadni. (Példa: mivel a környezetvédelemben a közigazgatási jellegű

²⁵ A környezetvédelem (integrált termékpolitika) és a fogyasztóvédelem kapcsolatára ld. PÉTER Judit, Fenntartható fogyasztás, Európai Jog 2002/3, 20-25.

eszközök hagyományosan meghatározó jelentőséggel bírnak, a környezetjogot sokan a közigazgatási jog részeként kezelik.)

A környezetjog határainak problémáját némileg más megvilágításban (egy klasszikus értelemben vett környezetvédelmi kódex előfeltételeként) elemzi, pl. a német szakirodalom.²⁶ Eszerint a környezetjog azért sem határolható élesen körül, mert különböző a hozzátartozó normák környezeti relevanciája. Vannak olyan előírásai (tipikusan ide tartoznak, pl. a közigazgatási szankciók vagy a polgári jogi kártérítés) amelyeknek eredetileg semmiféle környezetvédelmi funkciója nem volt, de később ilyen jelleggel is felruházták őket; aztán vannak olyanok, amelyek vegyes jellegűek (pl. az üzembiztonsági előírások, amelyek részben környezeti, részben más, pl. munkaegészségügyi, katasztrófavédelmi célokra irányulnak) és végül olyanok, amelyek elsődlegesen (kifejezetten) környezetvédelmi rendeltetésűek (pl. egy nemzeti parki területen érvényesülő tilalom, egy vízszennyezési határérték).

b) Ami a szabályozás módszerét illeti, annak sajátossága ugyancsak vitatott. Van olyan álláspont, amelyik szerint nincs sajátos módszer, mert a környezetjog a hagyományos jogágak eszközeivel él. Van olyan nézet is, amely szerint kevés a sajátosnak tekinthető eszköz, mint pl. a környezetvédelmi bírság vagy a környezeti hatásvizsgálat. És végül van olyan álláspont is, amelyik abból indul ki, hogy a szabályozás módszere magától értetődően sajátos (sajátossá vált).

Tény, hogy a környezetvédelmi szabályozás nem egy időpontban jött létre, s fejlődése az alkalmazott módszerek változását is jelenti. Nyilván nem mondható egy születőben lévő jogterületről, hogy speciális eszközökkel él. A környezetjog esetében is megfigyelhető az a folyamat, amelyben az egyes jogintézmények először a környezetvédelem szolgálatába kerültek, majd a hagyományos és a környezetvédelem szempontjából leginkább hatékony eszközök környezetvédelmi sajátosságokat vettek fel, illetve végül egyes, eredetileg hagyományosnak tekintett eszközök gyakorlatilag elsődlegesen környezetvédelmivé váltak. Ez a folyamat korrelációban van az állam környezetvédelmi funkciójának az erősödésével és a környezetjogi követelmények folyamatos változásával.

Emellett természetesen új – a jog által addig nem ismert – módszerek is születtek, gyakran a gazdasági, műszaki szabályozás területéről adaptálva.

Mindezek alapján elmondható, hogy *a környezetjognak vannak sajátos szabályozási eszközei*, illetve hogy ugyanakkor *a szabályozási módszere vegyes jellegű* (többféle módszert is alkalmaz, amelyeket külön pontban tekintjük át.)

²⁶ BENDER, Bernd, Umweltrecht: Grundzüge des öffentlichen Umweltrechts, C.F. Müller, Heidelberg, 1995, 8.; BREUER, Rüdiger, Das Umweltgesetzbuch – Über das Problem der Kodifikation im Gegenwart, Umwelt- und Planungsrecht 1996/10, 365.

2. 2. A környezetjog fogalma (helyett)

a) A környezetjogról az eddigiek alapján megállapíthatjuk, hogy a környezetvédelem illetve környezetgazdálkodás – egyik – nélkülözhetetlen eszköze.²⁷ A jogágiság igényével nem lép fel, legfeljebb csak a jogtudomány illetve az egyetemi oktatás egyik önálló művelésre és oktatásra érdemes szakterületként. Ha már a környezetjogot mindenképp jogágként szeretnénk definiálni (ami távol áll tőlünk), akkor leginkább valamiféle „*superjogág*” lenne belőle. Ennek fő oka a tankönyvünkben minden lehetséges összefüggésben és értelemben hangsúlyozni kívánt integráció követelménye.

A környezetjog persze nem vonatkozik az élet minden területére; ha ugyanis úgy lenne, illetve a környezetjog a társadalmi viszonyok mindenek felett álló szabályozója lenne (ami pl. egy ökológiai katasztrófa miatt, az alkotmányjogi korlátok figyelmen kívül hagyása esetén fordulhatna elő), azt „*totális öko-államnak*” (esetleg „*öko-diktatúrának*”) hívnánk.²⁸ A környezetjog azonban (mint különösen a szabályozás alapelvei kapcsán bemutatjuk majd) nem a diktatúra, hanem éppen **a demokrácia eszközeire**, s azokon keresztül az emberek, a *társadalom felelősségérzetére, környezettudatosságára* apellál. Célja pedig – a környezet, helyesebben **a természeti rendszer saját jogon való védelmén keresztül** – az annak részét képező ember – **az emberiség, az emberi faj – védelme**. A környezetjogot tehát annak lényegével ellentétes lenne az ember ellen fordítani.

b) Mint alább részletezni fogjuk, a környezetjog mindehhez rendkívül sokszínű eszköztárral él, komplex cél- és alapelvei rendszert követ. Ahogyan már az eddigiek során is érzékeltettük, a környezetjognak az egyértelmű lehatárolása nem lehetséges és nem is szükséges.

A környezetjognak ezért álláspontunk szerint nem lehetséges és nem is szükséges megalkotni egy klasszikus értelemben vett, teljes érvényű definícióját. A tételes környezetvédelmi szabályozásra érvényesnek, de formálisnak és csekély hasznót hozónak tartjuk az olyan meghatározási kísérleteket, amelyek szerint „A környezetjog... a környezetpolitikai célkitűzések megvalósítására illetve a környezet védelmére alkotott jogszabályok összessége...”²⁹ Ehelyett a magunk részéről – ha már röviden kell a lényegét megragadnunk – megelégszünk azzal, hogy a környezetjog legfontosabb értékeire, funkcióira utalunk. Igaz, ebben az esetben fel kell vállalnunk, hogy az általunk megfogalmazott leírás részben még el nem ért, meg nem valósított célokra és értékekre és ily módon egy idealizált környezetjogra utal. Egy olyan szabályozásra, amelyik helyes arányban tartja

²⁷ BÁNDI Gyula, Környezetvédelem és...jog, Iustum, Aequm, Salutare 2006/1-2, 7.

²⁸ E kérdéskörrel a német szakirodalom viszonylag korán foglalkozott. Pl. KLOEPFER, Michael, Droht der autoritäre ökologische Staat? in: Wege zum ökologischen Rechtsstaat: Umweltschutz ohne Öko-Diktatur, Blottner, Taunusstein, 1994, 42-50.

²⁹ HORVÁTH Gergely, A környezetjog és az agrárjog közeledése, találkozása és metszete a magyar jogrendszerben, Állam- és Jogtudomány 2006, 343.

egymással a természeti rendszer használatát és védelmét, vagy ha úgy tetszik, az „*ökológiai arányosság*” mércéjének megfelelően szab egyszerre korlátot a társadalmat alakító közhatalommal és a természetet használó társadalommal szemben.³⁰ Ilyen értelemben véve a környezetjog követelményei és egyéb közhatalmi mechanizmusai úgy is elnevezhetők, mint „*a természeti erőforrásokkal való ésszerű gazdálkodás jogi keretei*” vagy mint „*az ökológiai fenntarthatóság joga*.”

2. 3. A környezetjog belső rendszere

A környezetvédelemben a jog mellett *más normarendszereknek is jelentősége van*, mint pl. a gazdasági, műszaki szabályozásnak (amelyek eszközeit a környezetjog jelentős részben átvette és alkalmazza is), továbbá a társadalmilag, illetve nemzetközileg elfogadott szokásoknak (szokásjognak), és az erkölcsnek. A *környezetvédelmi szabályozás legfontosabb és egyben legösszetettebb eszközrendszerét mégis a jog (a környezetjog) jelenti*. A környezetjog – még ha csak a környezetvédelmi célkitűzések megvalósítása érdekében előírt követelményeket nézzük is, amelyek kifejezetten környezetvédelmi című (és célú) jogszabályban, vagy valamilyen ágazati jogszabályba foglalva jelennek meg – *óriási terjedelmű és nehezen áttekinthető*. Rendszerezésére (áttekintésére) többféle szempont segítségével is lehetőség van:

- a szabályozás tárgyai szerint,
- az alkalmazott eszközök jogági hovatartozása alapján,
- a szabályozási különböző szintjeinek megfelelően,
- a szabályozás forrásai szerint,
- vagy épp az alkalmazott szabályozási módszerek sajátosságai alapján.

2. 3. 1. Tematikus rendszer a szabályozási tárgy alapján

A környezetjog különböző előírások együtthatásán alapuló norma- illetve intézményrendszer, amelyben az egyes előírások első sorban (legkönnyebben) tárgyuk alapján különböztethetők meg. A környezetvédelmi szabályok nem mind ugyanazt az életviszonyt rendezik, gondoljunk csak a környezeti rendszer egészére és az azt alkotó, különböző környezeti elemekre, valamint a különböző hatásokra, mint eltérő szabályozási tárgyakra; illetve arra, hogy a környezeti követelmények különféle tevékenységekre, ágazatokra vonatkoznak. E megközelítésben a környezetjognak két fő része van: *az általános rész* (átfogó, az EU-jogban horizontálisnak is nevezett szabályok) és *a különös rész* (szektorális, vagyis a környezetvédelemnek csak egy-egy részterületére, vonatkozó, speciális, ágazati szakterületi szabályok).

³⁰ WINTER, Gerd, Ökologische Verhältnismäßigkeit, Zeitschrift für Umweltrecht 2013, 395.

Az *általános részhez* két feltétel együttes teljesülése esetén tartozhat egy előírás. Ide ugyanis azokat az előírásokat soroljuk, amelyek egyrészt **a környezet rendszerszerűségét érvényesítik**, minden környezetveszélyeztető tényezőre figyelemmel vannak (belső integráció), tehát (egyidejűleg) minden (vagy bármelyik) környezeti problémára alkalmazhatóak. A másik feltétel az, hogy **az életviszonyok széles körében nyerjenek alkalmazást** (másképp fogalmazva: minden, de legalábbis több érintett ágazatban alkalmazandók, a mezőgazdaságtól a bányászaton keresztül a közlekedésig – azaz nagymértékben érvényesül az ún. külső integráció követelménye). Minden más esetben a különös részhez tartozónak tekintjük az adott előírást. Ennek megfelelően a **különös részen belül** vannak a **csak egyes környezeti problémákra, egyes környezeti elemekre irányuló, illetve egyes gazdasági ágazatokban érvényesülő** követelmények.

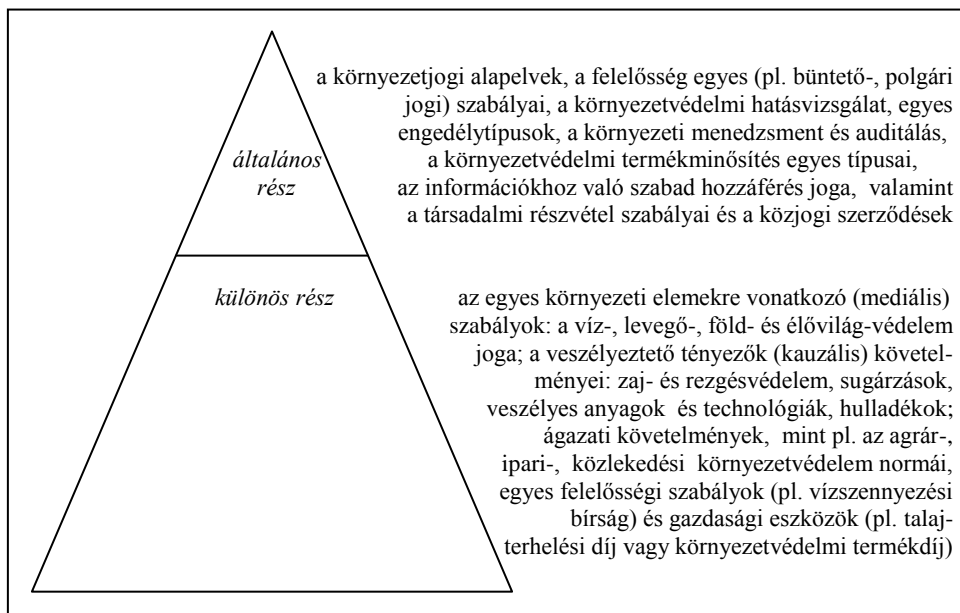
Meg kell jegyeznünk, hogy ez a felosztás a könnyebb áttekintést szolgálja, de nem jelenti azt, hogy az egyes alrendszerek egymástól el lennének választhatók. A szektorális környezetjogon belül – a szabályozás tárgya kapcsán, az előző pontban kifejtettek szerint – *az egyes részterületek (mint pl. a föld- és a vízvédelen) szoros kapcsolatban állnak egymással*. A kauzális (ti. a veszélyeztető tényezők szerinti) és a mediális (azaz az egyes környezeti elemekre koncentráló) megközelítés pedig egymásba kapcsolódik, s *nem eredményezi a követelmények megkettőzését*.

A környezetjognak (a német szakirodalom nyomán) létezik egy olyan felosztása is (alapvetően a szektorális előírások körében), amely a kauzális (az okra, a forrásra irányuló), a mediális (az alapvető, élettelen környezeti elemeket védő) és a vitális (az élő környezet védelmét célzó) környezetvédelem szerint különböztet.³¹

A könnyebb megértés érdekében a két részterület viszonyát egy ábrával szemléltetjük, amelyben az előírásokat piramisszerűen rendeztük el. Ezzel is kifejezzük, hogy:

- A szektorális szabályozás kialakulása időben megelőzte az általánosítást (utóbbi az előbbi létét feltételezi),
- A szektorális követelmények jellemzően *alacsonyabb szintű* jogforrásokban jelennek meg, míg az általánosak magasabb szintűekben,
- A szektorális normák, szabályozóeszközök száma *sokkal nagyobb*, mint az általánosaké,
- A szektorális környezetjog *maga is alrendszerekre tagolható* (itt ezeket az alrendszereket, s nem a konkrét jogintézményeket tüntettük fel),
- Az általános követelmények a szektorális elvárásokra *ráépülnek*, azokat egybefogják (integrálják, fókuszálják).

³¹ HORVÁTH, A környezetjog és az agrárjog közeledése... i.m., 344.



4. ábra: a környezetjog általános (horizontális) eszközei és különös részének főbb alrendszeri

A környezetvédelem első jogszabályai jellemzően szektorálisak voltak, s nem illeszkedtek egymáshoz, illetve nem alkottak rendszert (különböző szennyező anyagokra külön-külön szabályozás, jellemzően alacsonyabb szintű jogforrásokban). Később jelentek csak meg az egyes részterületek rendszerezésére, egybefoglalására irányuló jogalkotási elképzelések (a nemzeti jogban törvények, az EK-jogban keretirányelvek, pl. a hulladékgazdálkodás, a vízügy terén). Végül nyilvánvalóvá vált, hogy az egyes környezeti problémák nem kezelhetők egymástól elkülönítve, mert az a megoldás helyett csak a probléma elodázásához, más környezeti elemre való áthárításához (átterheléséhez)³² vezet, s ezért az egész környezetvédelemre érvényes, illetve a minden egyes környezetvédelmi szakterületet egybefoglaló jogi eszközökre is szükség van. Mégis téves az olyan megközelítés, amely szerint az integratív szabályozás felváltja, felválthatja a szektorálisat. E kettő kiegészíti egymást, illetve a horizontális szabályozás működéséhez szükség van az ágazati szakterületi alapokra.

Jellemző példa (az EU-ban 1988-tól, hazánkban 1993-tól) a környezeti hatásvizsgálat, amelynek (az engedélyezés körében, döntéstámogató eszközként való) alkalmazása során biztosítani kell (az engedélyezés alatt álló környezethasználattal összefüggő) valamennyi érintett környezeti probléma megelőzését, a vízvédelemtől a hulladékgazdálkodásig minden területen. Maga a hatásvizsgálat, illetve annak jogszabályai – az átfogó szemlélet igényén túlmenően – nem is tartalmazzak a környezethasználatokra anyagi jogi előírásokat. Első sorban olyan eljárásjogi garanciákat jelentenek, amelyek a környezeti érdekek (jogsza-

³² Példák az áttérhelődésre: GYULAI, A nem fenntartható társadalom...i.m., 134-138.

bályok) érvényesítését, minden környezeti szempont figyelembe vételét, a szakhatóságok és a társadalom bevonását (tájékoztatását, részvételét) szolgálják.

A környezethasználatok folytatására vonatkozó – anyagi jogi – követelmények alapvetően csak szektorálisan határozhatók meg, mivel az egyes környezeti mutatóknak (pl. vízminőség és zajszint) nincs közös nevezője (mértékegysége), illetve a környezetállapot leírása is csak az egyes környezeti elemek adott állapotának bemutatásával lehetséges (a környezetállapotnak nincs általános mutatója, az csak a környezet a víz, a levegő, a talaj, stb. állapotával együttesen jellemezhető).

Érdemes röviden kitérni a különös részhez sorolt szabályozási alrendszerek közül azokra, amelyeket annak alapján különböztetünk meg, hogy csak egy-egy gazdasági ágazatra vonatkoznak. Az *ipari-, agrár-, közlekedési, stb. környezetvédelemre* egyaránt igaz, hogy *több környezeti szektorra is irányulnak*, a szabályozott alaptevékenységek tényleges környezeti hatásainak megfelelően. Az agrár-környezetvédelmi jogon belül, pl. meghatározó részterület a föld, a víz és az élővilág védelme, de vannak levegőminőségi és hulladékgazdálkodási követelmények is.

A külön törvénnyel is szabályozott *természetvédelem* – leegyszerűsítve – a környezet egészéből az élővilágra (élőlényekre, társulásaikra, élőhelyeikre) és a természeti képződményekre (ásványokra, barlangokra, tájra, stb.) koncentrál, s nem része, pl. a települési környezet (a mesterséges környezet) védelme. *Szűkebb terület tehát a környezetjog egészénél, de a környezeti elemek (az élővilág mellett a víz, a föld) és a tevékenységek (építkezés, erdőgazdálkodás, vadászat, stb.) széles körében támaszt követelményeket.*

A természetvédelmi szabályozásnak és igazgatásnak sok évtizedes hagyományai vannak, amelyek jóval megelőzték a környezetvédelem gondolatát (1935 óta van törvényi szintű szabályozása hazánkban). E szakterületet sokáig külön is kezelték a környezetvédelemtől, 2006-tól azonban – legalábbis a hatósági jogalkalmazói feladatok tekintetében – integrálták abba.

Vannak olyan követelmények is, amelyek besorolása nem egyértelmű. Így pl. az integrált szennyezés-megelőzési és ellenőrzési rendszert (illetve az egységes környezethasználati engedélyezést) egyesek az általános (horizontális), míg mások a speciális szabályok (az ipari környezetvédelem) körébe sorolják. Az integráció ugyanis széles körben érvényesül, de nem teljes (egyes ipari ágazatok mellett bizonyos mezőgazdasági, hulladékgazdálkodási tevékenységekre is kiterjedő, illetve a levegő-, a víz- és a talajvédelem szempontjait is érvényesítő szabályozásról van szó). Tankönyvünkben az első megoldást követjük.

2. 3. 2. Rendszerezés egyéb szempontok szerint

A környezetvédelmet jelentős részben olyan szabályozóeszközök szolgálják, amelyeket eredetileg más szabályozási feladatokra fejlesztettek ki. A környezetjogi eszközök eredeti jogterületi (jogági) hovatartozása is egyfajta rendszerezés alapja lehet; ezt tekintik kiinduló pontnak, pl. egyes német környezetjogi tankönyvek, amelyek *környezetvédelmi alkotmányjogról, környezetvédelmi közgazdasági-, magán-, büntető- stb. jogról* beszélnek.³³ Általában figyelembe vesznek emellett egyéb szempontokat is, pl. azt is, hogy eljárási és anyagi jogi követelmények egyaránt megkülönböztethetők a környezetjogon belül, valamint hogy azok különböző (pl. nemzetközi, európai, nemzeti) szabályozási szinteken fogalmazhatók meg.

Utóbbi szempont alapján különböztethetjük meg a *nemzetközi, az európai és a nemzeti környezetjogot*. Egy adott állam belső jogrendjétől függően az utóbbi felosztás kiegészíthető a tartományi és az önkormányzati (kommunális) környezetjoggal is (pl. Ausztriában, Németországban, Belgiumban létezik tartományi illetve régiószintű jogalkotás). Tankönyvünkben azonban, mint azt már említettük, a magyar szabályozásra koncentrálunk.

A nemzeti jogban természetesen megfigyelhető a nemzetközi és az európai jog jelentős befolyása a környezeti követelmények alakulására. Másik oldalról: a nemzeti jog bemutatása egyúttal sok mindent elárul e szabályozási szintekről is. Jaques Delors egykori európai bizottsági elnök 1988-ban pl. azt jósolta, hogy tíz éven belül a gazdasági, s azon belül a környezeti szabályoknak is a 80%-a Brüsszelben születik majd meg. Az uniós hatások számszerűsítése persze kevésbé célravezető, hiszen a tagállami követelményrendszer változásai inkább minőségiek (pl. a szabályozási módszerek módosulása révén), s nem korlátozódnak a (számba vehető) kötelező uniós jogi aktusok közvetlen hatásaira (nem merül ki a transzpozícióban).³⁴

A rendszerezés formális szempont alapján is lehetséges, pl. ha a *jogforrási hierarchia* egyes szintjein vizsgáljuk a környezeti szempontok érvényesülését. A formális kifejezést itt a tartalmi megközelítés fogalompárjaként értjük; ez a szabályozás tárgyáról mit sem árul el. (A környezetvédelmi szabályozás forrásait a következő pontban tekintjük át.)

Végül a rendszerezés utolsóként említett szempontja a módszertan. Ha áttekintjük a szabályozási módszereket, s azok hatásmechanizmusait (azt, hogy miként befolyásolják a környezettel kapcsolatos emberi magatartásokat), majd a szabályozás egyes eszközeit e módszerekhez (vagyis minden eszközt az általa érvényesített módszerhez, illetve módszerekhez) kapcsoljuk, a *környezetjog dinamikus rendszerét* kapjuk. Mivel a módszerek áttekintésének nem csak a rendszerezés a célja, a módszertant is külön (a 3. pontban) tárgyaljuk.

³³ Pl. KLOEPFER, Michael, Umweltrecht, C.H. Beck, München, 1998 (2. Auflage).

³⁴ KNOPP, Lothar, HOFFMANN, Jan, Progređientes Europäisierungsphänomen im Umweltrecht, Nomos, Baden-Baden, 2010, 34.

2. 4. A jogforrási rendszer és a jogalkotás sajátos intézményei

Mint arra fentebb már utaltunk, a jogforrási rendszer bemutatására nem öncélúan kerítünk sort, vagyis nem pusztán környezetvédelmi példákat mutatunk be az egyes (alkotmányjogból jól ismert) jogforrásokra. Elemzésünk egyfelől a környezetjog áttekintését, másfelől pedig a környezetjogra jellemző jogforrások és a környezeti szempontoknak az érvényesülését biztosító jogalkotási garanciáknak a bemutatását is szolgálja.

a) Amennyiben az alkotmányjogból ismert jogforrási hierarchiára támaszkodunk, első helyen az **Alaptörvény** rendelkezéseit kell megemlítenünk, hiszen ezek az egész jogrend szempontjából meghatározóak. A *XXI. cikk rögzíti az egészséges környezethez való jogot, ebből lehet levezetni az állam feladatait, köztük a szabályozás kötelezettségét* is a környezetvédelem terén. Környezetvédelmi tárgyú törvényeink általában hivatkoznak is az Alaptörvény rendelkezésére, illetve a 2012 előtt hatályos alkotmányra. (A környezethez való jog értelmezésére illetve az Alaptörvény többi, környezeti tárgyú rendelkezésére a II. fejezetben térünk vissza).

b) A törvények szintjén **a környezetvédelem általános szabályait – mint azt már említettük – az 1995:LIII. törvény (Kvt.) tartalmazza, keretjelleggel.** (A törvény legtöbb előírása csak további jogalkotás révén válik alkalmazhatóvá, a Kvt. e jogalkotáshoz is meghatároz szempontokat). A Kvt. határozza meg:

- a szabályozás főbb (általános) fogalmait, elveit,
- az egyes környezeti elemekre és veszélyeztető tényezőkre vonatkozó általános, s keretjellegű követelményeket,
- a legfontosabb állami és önkormányzati feladatokat (a szabályozás, végrehajtás, tervezés, információs rendszer, finanszírozás, stb. körében),
- a szabályozás főbb gazdasági eszközeit,
- a környezeti szempontok érvényesítését szolgáló egyes garanciákat, mint a vizsgálati elemzés szabályait vagy az Országos Környezetvédelmi Tanács felállítását,
- a környezetvédelmi igazgatás egyes intézményeit (pl. a környezeti hatásvizsgálatot, a felülvizsgálatot, a környezethasználatok engedélyezési rendszerét),
- a nyilvánosság részvételének feltételeit és
- a környezeti felelősség általános szabályait.

A Kvt. rendelkezéseihez **számos további törvény** kapcsolódik. Az *első kapcsolódási módot* az jelenti, hogy a Kvt. 3. §-ában felsorolja azokat a *szaktörvényeket*, melyeknek az adott tárgykört a Kvt-vel összhangban kell szabályozniuk. Itt **az összhang követelménye** alatt részben azt értjük, hogy a nem környezetvédelmi tárgyú jogszabályokban legyenek jelen a környezetvédelem szempontjai (külső integráció), másrészt hogy a környezetvédelem részterületeinek a szabá-

lyozásában a Kvt. tekintendő az általános normának (e vonatkozásban tehát általános és speciális viszonyáról van szó).

Nem (első sorban) környezetvédelmi tárgykörök, amelyekben külön törvények rögzítik a követelményeket a felsorolás szerint: a nukleáris energia és a radioaktivitás felhasználása, a bányászat, az energia, az erdők, a termőföld, a halászat, a közlekedés (közlekedési alágazatonként külön), a katasztrófák megelőzése és következményeik elhárítása, az állategészségügy, a területfejlesztés, a vadgazdálkodás, a vízgazdálkodás, a növényvédelem, továbbá a növényegészségügy.

A megnevezett tárgykörökkel érintett törvények jelentős része, mint pl. az atomenergiáról, a bányászatról vagy a vízgazdálkodásról szóló törvény, már célkitűzései közt hivatkozik a környezetvédelmi követelményekre, illetve a környezetvédelmi törvénnyel való összhangra. Mások, mint pl. a villamos energiáról, a távhőszolgáltatásról vagy a gázszolgáltatásról szóló törvény, ezt ugyan nem teszik, de a szabályozott tevékenységekkel szemben támasztott, általános követelmények között elhelyezik a környezetvédelmet.

Kifejezetten környezetvédelmi tárgyú törvények a 3. §-ban felsoroltak közül az alábbiak: a természet és a táj védelméről, az állatvédelemről, a hulladékokról, a veszélyes anyagokról, vagy a műemlékek védelméről szóló jogszabályok. A Kvt. az *épített környezet alakításáról és védelméről* szóló törvényt is megemlíti, amelyet címe alapján a második, tartalma alapján azonban inkább az első csoportba sorolhatunk.

Megjegyzés: a Kvt. nem törvénycímeket, hanem szabályozási tárgyköröket nevesít, ezért elképzelhető, hogy az adott jogszabály címe és a Kvt-ben megadott elnevezés között eltérés van. Ilyen, pl. a kémiai biztonságról szóló tv. címe, a Kvt-ben említett, veszélyes anyagokkal összefüggésben. Arra is találunk példát, hogy a cím maga is utal az integrációra, mégpedig a tárgykör Kvt-beli megnevezéséhez képest nagyobb mértékű integrációra, pl. az erdőkről szóló hatályos törvény esetében, amely címe szerint „Az erdőről, az erdő védelméről és az erdőgazdálkodásról” szól.

A felsorolást a Kvt. a különösen módhatározóval vezeti be, ennek megfelelően azt példálózó felsorolásként kell értelmeznünk. A felsorolás bővíthető olyanokkal, mint pl. a géntechnológia, az idegenforgalom vagy az élelmiszerek előállítása, amelyekről valóban külön törvény rendelkezik, mégpedig kisebb vagy nagyobb részben környezetvédelmi szempontok szerint. A felsorolás tehát nem értelmezhető úgy, hogy a jogalkotó csak a megnevezett területek esetében ítélné fontosnak a környezetvédelmi követelményekkel való összhangot.

A Kvt. és a többi jogforrás kapcsolata részben a törvény keretjellegeből következik. A környezetvédelem egyes szektorai (földvédelem, vízvédelem, hulladékok, stb.) a Kvt-ben csupán a legalapvetőbb, fogalmi szinten jelennek meg (a Kvt. azt rögzíti, hogy mire terjed ki a védelem az adott szakterületen, melyek a további jogalkotás során érvényesítendő szempontjai a védelemnek, de) a védelemhez szükséges, további rendelkezéseket már más jogszabályoknak kell meghatározniuk.

A Kvt. 36. §-a szerint "A környezeti elemek védelmére, továbbá a környezetet veszélyeztető hatások elleni védelemre vonatkozó átfogó szakterületi szabályokat külön törvények, a törvényi szabályozást nem igénylő részletes szabályokat – az e törvényben foglaltak alapulvételével – a Kormány rendeletben állapítja meg." Eszerint az egyes szektorokra külön (kifejezetten környezetvédelmi, vagy legalábbis a környezeti szempontokat integráló) törvényeknek kellene vonatkozniuk (amelyek alapján rendeletek bocsáthatók ki), a valóságban azonban előfordul, hogy általános követelmények alacsonyabb szinten jelennek meg. Így, pl. a levegő védelmének főbb követelményei egy kormányrendeletben találhatók, de a zaj- és rezgésvédelemnek sincs törvényi szintű szabályozása.

A Kvt. *egyes jogintézmények, szabályozóeszközök* szabályait szintén keretjelleggel adja meg. Ezek egy része esetében a részletszabályokat másik törvényben vagy rendeletben kell megadni. Pl. *a környezetvédelmi termékdíjról és a környezethasználati díjakról* is szól a Kvt., de ezek bevezetéséről külön törvény rendelkezik.

A jogforrási hierarchia további szintjeit illetően meg kell állapítanunk, hogy a környezetvédelmi szabályozás meglehetősen nagyszámú jogszabályból áll, és az alacsonyabb szintű normák súlya ezen belül is igen nagy. Ennek több oka van:

- a szektorális (speciális) normák nagy tömege, ami mellett az általános normák száma viszonylag csekély;
- a környezetvédelem sajátos igénye a folyamatos fejlesztés, igazodás (szigorítás, újabb problémák bevonása), ami csak rugalmas, az egyszerű módosítást lehetővé tévő, alacsonyabb szabályozási szinten érvényesíthető.

c) A **kormány- és miniszeri rendeletek** kibocsátására ma már szinte minden esetben *törvényi felhatalmazás alapján* kerül sor, amit részben a Kvt., részben más törvények (mint pl. a természetvédelmi vagy a vízgazdálkodási tv.) adnak meg. A teljesség igénye nélkül álljon itt néhány példa a Kvt. felhatalmazási rendelkezéseire: Ezek szerint *a kormány* kapott felhatalmazást, pl. *a hatásvizsgálathoz kötött tevékenységek körének, a környezetvédelmi hatóságok hatáskörének, az engedélyhez kötött tevékenységekkel kapcsolatos felelősségbiztosítási, biztosítékadási kötelezettségnek, a környezetvédelmi bírságok fajtáinak, a (vállalati) környezetvédelmi megbízott alkalmazásának vagy a termékek és technológiák környezetvédelmi minősítésének a szabályozására*.

Az említett felhatalmazások egyúttal szabályozási kötelezettséget is teremtenek, amelynek a rendeletalkotás nem minden esetben tesz eleget. Erre példaként a felelősségbiztosítást hozzuk fel. Mint arra a 2010-ben bekövetkezett vörösiszap-katasztrófa is rámutatott, a veszélyes tevékenységet folytató (veszélyes anyagokkal foglalkozó) vállalkozások néhány millió forintos felelősségbiztosításai az esetlegesen bekövetkező károk töredékének a fedezetét sem biztosítják. Ez a helyzet jelentős részben éppen a nem megfelelő szabályozásnak tudható be.³⁵

³⁵ RIXER Ádám, A vörösiszap-katasztrófa miatti felelősség, in: *Studia in honorem Endre Tanka, De iuris petitorum meritis* 7, szerk. Szécsi Gábor, Károli Gáspár Református Egyetem, Budapest, 2010, 44.

A környezetvédelemért felelős miniszter határozza meg a Kvt. szerint a hatóságok illetékességi területét, a környezetbarát minősítés feltételeit, a bírságolás részletes szabályait, stb. A miniszteri rendeletek szintjére a normák nagy száma mellett az is jellemző, hogy a környezetvédelmi tárca (jelenleg a Földművelésügyi Minisztérium, amelynek részeként a környezetügyért, agrárfejlesztésért és hungarikumokért felelős államtitkárság működik) esetében csupán általános (de nem kizárólagos) szabályozási hatáskörrel beszélhetünk, ami mellett **számos más minisztérium is** bekapcsolódik a szabályozásba.

Érdemes felhívunk a figyelmet arra, hogy e szabályozási felhatalmazásokhoz igazodik a végrehajtás intézményrendszere. A hatósági tevékenységet ellátó központi hivatalok, illetve a kormányhivatalok egyes szakigazgatási szervei különböző minisztériumok szakmai irányítása alá tartoznak.

minisztérium	környezetvédelmi, illetve ahhoz kapcsolódó szakterület
Földművelésügyi Minisztérium	agrárpolitika, vidékfejlesztés, agrárigazgatás, környezet-, természetvédelem
Nemzeti Fejlesztési Minisztérium	fejlesztéspolitika, klíma- és energiapolitika
Emberi Erőforrások Minisztériuma	egészségügy, oktatás, a kulturális örökség védelme
Nemzetgazdasági Minisztérium	fogyasztóvédelem, területfejlesztés
Belügyminisztérium	terület- és településrendezés, építésügy, az építészeti örökség védelme, vízgazdálkodás és vízvédelem

5. táblázat: példák a környezetvédelmi és ahhoz kapcsolódó szabályozási hatáskörök elosztására

A követelményrendszer egységessége érdekében utóbbiak az egyes környezeti elemekre vonatkozó kibocsátási határértékeket csak a környezetvédelmi tárca vezetőjével egyetértésben határozhatnak meg.

d) Az eddig tárgyalt jogforrási szintek az országos hatályú jogszabályokhoz kapcsolódnak. Ezek esetében azonos a környezeti szempontok érvényesítésének (a környezetvédelmi szempontból jó jogszabályok megalkotásának) a garanciája. A Kvt. szerint (43. §) valamennyi országos hatályú jogszabály (és egyéb döntés, koncepció) esetében, **amely a környezet minőségére, valamely környezeti elemre vagy a környezettel összefüggésben az emberi egészségre hatást gyakorol**, az elfogadás előtt úgynevezett **vizsgálati elemzést** kell végezni.³⁶ Ez az elemzés úgy is tekinthető, mint a *jogszabályok előzetes környezeti hatásvizsgálata*.

Felhívjuk a figyelmet arra, hogy itt korántsem csak a környezetvédelmi tárgyú jogszabályokról van szó, sőt, a vizsgálati elemzés elsődleges funkciója éppen

³⁶ Egyes gyakorlati problémáira ld. GYÜRÜ Attila, A jogszabályok és a stratégiai tervek környezeti hatásvizsgálatának gyakorlata, Pro Futuro, 2012/2, 93-95.

az, hogy a jogalkotás szintjén megvalósítsa a környezetvédelmi követelmények (külső) integrációját. Egyetértés van a szakirodalomban afelől, hogy a Kvt. 3. §-ában megjelölt tárgykörök jogszabályai ide tartoznak. A vizsgálati elemzés elkészítése a jogszabály előkészítőjének feladata. A gyakorlatban kevés jogszabályhoz készül vizsgálati elemzés (ilyen volt, pl. 2000-ben a hulladékgazdálkodási törvény).

Az elemzés nem csak *a tervezett jogszabály várható környezeti hatásaira* irányul, de annak felmérésére is, hogy pl. *a közigazgatás mennyire készült fel a végrehajtásra, alkalmazásra, adottak-e ahhoz a finanszírozási feltételek, vagy megfelel-e a nemzetközileg elfogadott megoldásoknak.*

Vizsgálati elemzés készítése esetén nincs szükség a jogalkotásról szóló törvényben (2010. évi CXXX. tv.) előírt előzetes hatásvizsgálat azon részének az elvégzésére, amelyik a környezeti és természeti szempontokra irányul (ezt a részt egyébként a hatásvizsgálati lap fenntartható fejlődés címmel jelöli).³⁷

A vizsgálati elemzéshez, mint eljárási garanciához szervezeti garancia is kapcsolódik. A vizsgálati elemzést és a döntés (jogszabály, stratégiai terv) tervezetét az ún. **Országos Környezetvédelmi Tanács (OKT) véleményezi**, amely a környezetvédelmi társadalmi szervezetek, a gazdasági érdekképviselők és a tudomány hét-hét képviselőjéből tevődik össze. Az OKT **jogosítványa közhatalmi jellegű**, ezért az Alkotmánybíróság több határozata szerint a jogalkotási folyamatból való kihagyása – a jogállamiság elvének sérelme miatt – a jogszabály alkotmányellenességét eredményezi. Az Ab. szerint a jogalkotónak környezeti ügyekben fokozott felelőssége van, ezért különleges megfontoltságot és körütekintést kell tanúsítania. Ehhez szükséges *a környezetvédelem széles körű társadalmi, tudományos, illetve szakmai megalapozása*, aminek (egyik) letétményese az OKT.

A 30/2000. (X. 11.) sz. Ab. határozat egy közlekedési miniszteri rendeletet semmisített meg, amelyik a kamionstopra vonatkozó rendelkezéseket enyhítette 1997-ben (ez a módosítás a környezethez való jog kapcsán tárgyalt visszalépés tilalmába való ütközés miatt is alkotmányellenes volt tekinthető). A másik, érintett jogszabály a telepengedélyezésről szóló, korábbi kormányrendelet volt, amelyet a 44/2012. (XII. 20.) sz. Ab. határozat nyilvánított alaptörvény-ellenesnek. Érdekességként említjük meg, hogy a rendelet helyébe lépő, jelenleg hatályos 57/2013. (II. 27.) sz. kormányrendelet preambuluma – szokatlan módon – kifejezetten hivatkozik arra, hogy elfogadására már az OKT. véleményének a kikérésével került sor.

e) A jogszabályok közt – a jogforrási hierarchiának megfelelően – utolsó helyen az **önkormányzati rendeleteket** kell megemlítenünk. Az önkormányzatok nem csak a kifejezetten környezetvédelmi tárgyú, de pl. az állattartás, vagy a településrendezés körébe tartozó rendeletekben is meghatároznak környezetvédelmi szempontból fontos követelményeket. Egyes rendeletek megalkotása törvényben előírt kötelezettség (pl. a parkokban keletkező avar és a kerti hulladék égetésének levegővédelmi követelményei, a szmogriadó-terv, a hulladékkezelési

³⁷ FODOR László, Fenntarthatósági indikátorok a jogi szabályozás hatásvizsgálatában, Pázmány Law Working Papers, 2012/4, 1–8. <http://lawecon-hu.org/images/abstracts/2012/ppke/2012-04-Fodor.pdf>.

közszolgáltatás helyi rendje tárgyában), míg más esetekben (pl. a közterületi fák védelme, helyi természetvédelem) csupán lehetőség.

A helyi önkormányzatok rendeletei általában (a jogforrások hierarchiájából következően) nem lehetnek ellentétesek az országos előírásokkal, de a törvények és kormányrendeletek gyakran azt is megszabják, hogy mely tárgyköröket szabályozhatnak egyáltalán (esetleg eltérően) az önkormányzatok, és melyeket nem.

Környezetvédelmi ügyekben az önkormányzatok jogalkotási jogkörét a Kvt. (48. §) kiszélesíti: azok **rendeletei eltérhetnek az országos normától**, noha csak annyiban, **amennyiben szigorúbb ("kizárólag nagyobb mértékben korlátozó") környezetvédelmi előírásokat határoznak meg**. Ha tehát egy önkormányzat úgy gondolja, hogy illetékességi területén (kizárólag) az országosnál komolyabb követelményeket kíván érvényesíteni, akkor anélkül szigoríthatja az országosan irányadó határértékeket vagy a bírságtételeket, védelmi övezetre vonatkozó követelményeket, stb., hogy ellentétbe kerülne a magasabb szintű jogszabállyal, vagyis megsértené a jogforrási hierarchiát.

Ez az előírás hasonlít az EK által a tagállamok részére nyújtott, s az irányelvektől való eltérési lehetőséghez, gyakran élnek vele az önkormányzatok, pl. a zajvédelem körében.³⁸ A Kvt. a szigorítás feltételül szabja, hogy törvény vagy kormányrendelet az önkormányzat számára eltérést engedjen (meghatározott módon és mértékben). Az Alkotmánybíróság azonban az önkormányzatok szigorítási jogosítványát közvetlenül az Alkotmány környezetvédelmi rendelkezéséből (18. §, amelynek jelenleg az Alaptörvény XXI. cikk (1) bekezdése feleltethető meg) vezette le. A testület szerint – mivel *a környezetvédelem helyi közügynek minősül* – a szigorítás lehetősége független a törvényben, kormányrendeletben adott felhatalmazástól, ráadásul akkor is megilleti az önkormányzatot, ha nem kifejezetten környezetvédelmi tárgykőről, hanem a környezeti szempontoknak egy másik tárgykörben (mint pl. a vízi közlekedés vagy az állattartás rendjében) való érvényesítéséről van szó (pl.: a 2219/H/2001. sz. AB határozat).

f) Az önkormányzati rendeletekkel kapcsolatban is elvárható, hogy megfelelően érvényesítsék a környezeti szempontokat, de esetükben vizsgálati elemzésről vagy az OKT közreműködéséről nem rendelkezik a Kvt., csupán **a környezetvédelmi hatóság (kormányhivatal) véleményezési jogát** köti ki, a kifejezetten *környezetvédelmi tárgyú rendeletek, határozatok, a környezet állapotát érintő tervek és az ún. önkormányzati környezetvédelmi program* vonatkozásában.

g) A környezetvédelmi jogi szabályozásban jelentős szerepet töltenek be a jogszabályok mellett a közjogi szervezetszabályozó eszközök (korábban: *állami irányítás egyéb eszközei*) is. Különösen a tervezés (stratégia- illetve koncepció alkotás) területén van jelentősége, pl. az országgyűlés vagy az önkormányzat határozatainak (Nemzeti Környezetvédelmi Program, Országos hulladékgazdálkodási Terv, önkormányzati környezetvédelmi program, stb.).

³⁸ METZINGER Éva, Önkormányzati rendeletalkotás a környezetvédelemben, figyelemmel a Bács-Kiskun megyei tapasztalatokra, in: A környezetvédelmi jogalkotás és jogalkalmazás időszerű kérdései, szerk. Bándi Gyula, PPKE JÁK Környezetjogi és Versenyjogi Tanszék, (Budapest), 2001, 79.

A korábbi jogalkotási törvény az állami irányítás egyéb jogi eszközei között szolt a szabványokról, amelyek ma már nem részei, de kiegészítői a jogi szabályozásnak. A szabványoknak a környezetvédelem szabályozásában komoly szerepük van, hiszen a jogszabályok gyakran hivatkoznak azokra (adott esetben kötelezővé téve az alkalmazásukat), de az önszabályozás körében is gyakran alkalmazott eszközről van szó. A törvényi meghatározás szerint *a szabvány elismert szervezet által alkotott vagy jóváhagyott, közmegegyezéssel elfogadott olyan műszaki (technikai) dokumentum, amely tevékenységekre vagy azok eredményére vonatkozik, és olyan általános és ismételtelen alkalmazható szabályokat, útmutatókat vagy jellemzőket tartalmaz, amelyek alkalmazásával a rendező hatás az adott feltételek között a legkedvezőbb.* (Pl.: az ISO 14001-es sz. szabvány egy vállalati környezetirányítási rendszer felállítását szabályozza, a természetvédelemben ismert az egyedi létesítmények tájba illesztésére vonatkozó szabvány, és szabvány írja elő a felszíni vizek köölajszennyezéssel szembeni védelmének a szabályait, a fürdővizek bakteriológiai vizsgálatának követelményeit is, stb.)

Az általánosan alkalmazott szabályozás mellett meg kell említenünk végül **az egyediesítést szolgáló határozatokat**, amelyeket a környezetvédelmi hatóságok **a jogszabályok alkalmazása** körében bocsátanak ki. A határozatok (jogerőre emelkedésüket követően) az adott környezethasználó számára *a tevékenység konkrét (technológiához, helyszíni adottságokhoz, stb. igazodó) feltételeit rögzítik.* A legfontosabb egyedi szabályozóeszköz az **engedélyezés**, amelynek rendszerét külön (a II. fejezetben) mutatjuk be.

3. A környezetvédelmi szabályozás módszertana

A környezetvédelmi szabályozás módszertanát a hazai és a nemzetközi szakirodalom alapján tekintjük át. Ebben a pontban sem törekszünk a teljességre, ami a csoportosítási szempontokat illeti, ehelyett arra igyekszünk rámutatni, hogy hogyan is működik a szabályozás. Szempontjaink részben jogon kívüliek, s ennek megfelelően az egyes módszerek, kategóriák sajátosságai nem írhatók le hiánytalanul valamely jogág, jogterület fogalmaival. Különösen a közgazdaságtan eredményeire támaszkodunk, a műszaki és gazdálkodási ismereteket igyekszünk a legminimálisabbra szorítani.

A környezetvédelmi szabályozásnak vannak sajátos eszközei, ugyanakkor **szabályozási módszere összességében vegyes jellegű** (nagyon sokféle eszközt, illetve többféle módszert is alkalmaz, amelyeket az alábbiakban tekintjük át.) A környezetjog folyamatosan változik, s ennek megfelelően eszközei is fejlődésben vannak. Gyakori jelenség, hogy miután egyes (pl. közigazgatási) jogintézmények a környezetvédelem szolgálatába kerültek, környezetvédelmi sajátosságokat vesznek fel (pl. vannak ilyen engedélyek). Ez a folyamat összefüggésben van az állam környezetvédelmi funkciójának az erősödésével és más feladatainak a háttérbe szorulásával.

Emellett a környezetvédelmi szabályozás és a jogrendszer egésze közötti kölcsönhatás fordított irányban is fennáll. A környezetvédelmi szabályozás új eszközök kipróbálásának is terepe; új – a jogrendszer által addig nem ismert – eszközei sokszor a gazdasági, műszaki szabályozás területéről származnak. A környezetvédelmi jogalkotó gyakran teljesen új megoldásokat hoz be a jogi szabályozás módszerei, eszközei közé, amelyek aztán adott esetben a jogrendszer más

területein is alkalmazást nyernek (pl. hazánkban a közmeghallgatás és a hatásterületi ügyfél környezetvédelmi igazgatási előírásból vált a Ket-ben kodifikált jogintézménnyé).

3. 1. A módszerek csoportosítása

A környezetvédelmi szabályozásnak sokféle módszere van, különböző sajátosságokkal, ráadásul az egymás mellett alkalmazott és egymással kölcsönhatásban álló megoldások hatnak egymásra. Indokolt ezért, hogy a módszereket tipizáljuk, megkülönböztessük egymástól, s ennek alapján csoportosítsuk is őket. A környezetjog által alkalmazott módszereket **számos szempont alapján csoportosíthatjuk**, melyek közül hármat választottunk ki, feltételezve, hogy azok segítségével a környezetjog eszköztára – egy joghallgató ismeretszintjén – teljességében ragadható meg.

- **az integráció**, amelynek alapján beszélhetünk *integratív és szektorális*³⁹ szabályozási módszerről (e megközelítést már a szabályozás rendszerezése kapcsán is alkalmaztuk, amikor megkülönböztettük az általános és a speciális környezetjogi szabályozást),
- **az állami befolyás mértéke, illetve közvetlensége**, amelynek fokától függően *közigazgatási, gazdasági, konszenzuális és önszabályozási* jellegű lehet a módszer,
- a környezethasználat **elfogadható módjának** (anyagi jogi feltételének) a közvetlen **meghatározása** körében két módszert szokás megemlíteni: a *mértékrendelkezés és a technológiai előírás*.

Az első két szempont önmagában is alkalmas arra, hogy (sajátos megvilágításban) a szabályozás valamennyi módszerét áttekintsük a segítségükkel. Ehhez képest a harmadik szempont csak az alkalmazott módszerek egy részének a csoportosítását teszi lehetővé, mégpedig a közvetlen magatartási szabályok körében (nem tartoznak ide, pl. a környezetvédelmi eljárási megoldások, a különböző vizsgálatok, szankciók).

A továbbiakban e három szempontot tekintjük irányadónak.⁴⁰ A szakirodalom egyéb csoportosításokat is alkalmaz, amelyek közül néhányat még megemlítnünk, kiemelve az olyan módszereket, amelyek megkülönböztetése a fenti három szempont alapján nem lehetséges:

- Az állami befolyás jellegétől függően közvetlen, közvetett magatartási szabályok és a *tervezés, programozás módszerei* (utóbbi eszközei a különböző intézkedési programok és tervek a vízvédelemben, levegővédelemben, vagy

³⁹ RÖCKINGHAUSEN, Marc, Integrierter Umweltschutz im EG-Recht: Der Begriff des integrierten Umweltschutzes in der Rechtsordnung der Europäischen Gemeinschaft, Erich Schmidt Verlag, Berlin, 1998, 7, 47.

⁴⁰ Hasonló megközelítéssel él BÁNDI Gyula, Környezetjog, Szent István Társulat, Budapest, 2011, 127.

a hulladékgazdálkodásban, de e körben kell megemlíteni, pl. a településrendezési eszközöket is),

- Az előírások tartalma szerint anyagi jogi, eljárásjogi; illetve nem jogi, de jogilag szabályozott, és *a jogi szabályozást segítő eszközök* (pl. monitoring, szabványosítás), stb.,
- A követelmények és a környezeti hatások viszonya alapján *megelőző, illetve az utólagos szankcionálásra irányuló* módszerek lehetségesek (a szabályozás módszereit és eszközeit így csoportosítja, pl. a magyar Alkotmánybíróság), de
- Lehetséges az is, hogy a környezetvédelmi funkcióval ellátott jogintézmények eredeti jogági hovatartozása szerint *közigazgatási, polgári, pénzügyi, alkotmányjogi, és más* szabályozási módszerekről, illetve eszközökről beszéljünk.

A módszerek csoportosítása, s az egyes eszközök hozzájuk rendelése kapcsán meg kell jegyeznünk, hogy az egyes módszerek nem határolhatók el egymástól mereven (nem is az elhatárolás, mint inkább a bemutatás a csoportosítás célja). *A szabályozás* ugyanis **az egyes módszerek kombinációját** alkalmazza (a modern környezetvédelmi szabályozásban egyszerre van jelen valamennyi módszer, a minél jobb hatékonyság érdekében), illetve **egy-egy szabályozási eszköz több módszerhez is tartozhat** (pl. a környezeti menedzsment és teljesítményértékelés eszközei egyszerre önszabályozási és gazdasági jellegűek; egy mértékrendelkezés tartozhat a rendészeti követelményekhez és az önszabályozáshoz is, stb.).

3. 2. Integráció – az integratív és a szektorális módszer

Az integráció⁴¹ kifejezés általában egy olyan folyamatot jelöl, amelynek eredményeképpen (egy vagy több) „valami” egy másik „valami” (azonos, vagy magasabb kategória) részévé (is) válik. (A „valami” lehet jelenség, rendszer, érdek és érték, stb.) Az integráció egész- illetve részelemének esetenként különböző tényezők tekinthetők. **Ha a környezetvédelem az egész** (a magasabb kategória; s ahhoz képest a vízvédelmet, természetvédelmet, a hulladékgazdálkodást, stb. tekintjük részterületeknek), **belső integrációról** beszélünk. Ha viszont **az a rész** (az integrálandó) szerepét tölti be (pl. a gazdaságpolitika, a területfejlesztés, a vízgazdálkodási, stb. területén), akkor **külső integrációról** van szó. A külső integráció jelensége szerencsés esetben kétirányú: nem csak az agrár-, ipar-, közlekedési, stb. politikáknak kell a környezeti érdekekre figyelemmel lennie, hanem a környezetpolitikának is szem előtt kell tartania ezen ágazatok sajátos szabályozási igényeit.

⁴¹ Az integráció szintjeit és formáit különösen a német szakirodalom dolgozta ki. Pl. SCHRÖDER, Meinhard, *Europarecht und integriertes Umweltrecht, Natur und Recht* 2000/9, 481-482.

A kölcsönös integráció a környezetvédelmi szabályozás hatékonyságához is elengedhetetlen: ahhoz nem csak a környezet, hanem a gazdaság sajátos törvényszerűségeit is figyelembe kell venni. Ennek egyik lépése, hogy a környezeti szempontokat gazdaságilag is értelmezhetővé kell tenni a környezethasználók, fogyasztók, ingatlanulajdonosok, stb. számára.

Az integráció kifejezést már többször is használtuk a korábbiakban, pl. a szabályozás rendszerezésénél. Most az ott leírtak megismétlését kerülve, a szabályozási módszerek kapcsolatára kívánunk rámutatni. Az integrációnak a környezetvédelem terén különböző viszonylatokban lehet, illetve van értelme.⁴²

A *szabályozási integráció* az elszórt törvényi előírásoknak egy törvénykönyvben, mint környezetvédelmi alaptörvényben való összefogását jelenti. A magyar Kvt. nem tekinthető valódi kódexnek (inkább kerettörvényről van szó), de mint azt a szabályozás jogforrásai kapcsán érzékeltettük, a környezetvédelemben a klasszikus értelemben vett kodifikáció nem is lehetséges, és nem is lenne szerencsés.

A *szervezeti integráció* elkülönült (önálló; a korábbi – nem kifejezetten környezetvédelmi – hatóságok feladat- és hatásköreiből a környezetvédelmi feladat- és hatáskörök elvonásával, illetve új feladat- és hatáskörök megállapításával) környezetvédelmi hatóság létesítését, s annak hatáskörébe a különböző (hulladékgazdálkodási, vízvédelmi, természetvédelmi, stb.) környezetvédelmi hatáskörök összevonását jelenti (ez 100%-ban ugyancsak nem lehetséges – az érintett szakigazgatási szerveknek természetesen megmaradnak bizonyos környezetvédelmi feladatai és hatáskörei, mivel azok az ágazati szakigazgatási szempontoktól nem mentesíthetők teljes egészében).⁴³ Az integráció irányába mutat a különböző hatóságoknak a többi hatósággal való, szabályozott együttműködése, pl. a szakhatósági közreműködés is (ld. az eljárási integrációról írtakat!).

A *tartalmi integráció* a jogszabályok, hatósági előírások (anyag jogi integráció) és más, pl. vállalati döntések tartalmára vonatkozik (vállalati integrált környezetirányítás, termelésintegráció), megkövetelve, hogy azok vegyék figyelembe a környezeti érdekeket (mint láttuk, ez a külső integráció), mégpedig lehetőleg úgy, hogy egyidejűleg valamennyi releváns környezetvédelmi szempontot érvényesítsék (ez pedig a már említett belső integráció).

Az integrációra különböző döntési szinteken lehet szükség: a jogalkotás (eszköze itt, pl. a vizsgálati elemzés), a tervezési-programozási döntések (ezek tekintetében a stratégiai hatásvizsgálat a tipikus eszköz, amelyet röviden bemutatunk a II. fejezet 9. pontjában), a jogalkalmazás, engedélyezés (ahol pl. a környezeti hatásvizsgálat integrál), de a vállalati döntések terén is (ahol a környezeti menedzsmentrendszer követelményei bírnak jelentőséggel).

Az *eljárásjogi integráció*⁴⁴ pl. a különböző (építési, vízjogi, környezetvédelmi, stb.) eljárások, engedélyek összevonása („egyablakos ügyintézés,” teljes integráció, amire vannak nyugat-európai példák), illetve egy (a korábbi, pl. hatás-

⁴² FODOR László, Integratív környezetjog az Európai Unióban és Magyarországon, Bíbor Kiadó, Miskolc, 2000, 15.

⁴³ BÁNDI Gyula, Variációk a környezetvédelmi igazgatás témájára, Magyar Közigazgatás 1995/10, 581.

⁴⁴ TAMÁS András, Az államigazgatási jog megújításáról, Magyar Közigazgatás 1998/8, 451.

vizsgálaton alapuló, hulladékgazdálkodási, levegővédelmi, stb. engedélyeket magában foglaló) egységes környezetvédelmi engedély bevezetése (részleges integráció, amivel hazánkban is találkozhatunk már, pl. az ún. egységes környezethasználati engedély formájában). Erre (pl. deregulációs, egyszerűsítési intézkedésként) akkor lehet szükség, ha a speciális eljárások száma túlzott mértékben megnőtt, ami már aránytalanul korlátozza az engedélyekhez való hozzájutást, illetve (a szabályozás áttekinthetatlensége miatt) a jogbiztonság sérelmével jár együtt. Az eljárási integráció irányában hat a szakhatósági közreműködési rendszer is.

Szabályozás-módszertani szempontból első sorban a belső és a külső, illetve az eljárási és a tartalmi (materiális) integrációnak van jelentősége. A szabályozás történetének áttekintése alapján elmondható, hogy az 1980-as évekig szinte kizárólag a szektorális szabályozási módszert alkalmazták, az integratív módszer csak ettől az időtől kezdve vált, válik egyre hangsúlyosabbá. A **szektorális módszer** lényege, hogy a környezeti problémákat szektoronként értelmezi, ragadja meg. Egyfelől **a környezetvédelmi érdekek valamely gazdasági szektorhoz kötve, annak sajátosságait követve**, másfelől pedig **önállóan, de a környezetvédelmen belüli részterületek sajátosságainak megfelelően** jelennek meg. Így, pl. a közlekedésre vonatkozó levegővédelmi szabályozás sajátossága, hogy a vónalforrásokkal és az egyes járművekkel is foglalkoznia kell, míg az ipari környezetvédelemre inkább a helyhez kötött pontforrások szabályozása jellemző. A vízvédelem körében megjelenik a kármentesítés előírása, ami a levegővédelem körében nem alkalmazható.

Az **integratív módszer** – szemléletét tekintve – a szektorális szabályozástól jelentősen eltér, hiszen éppen annak a hiányosságait igyekszik kiküszöbölni. Ez a szembehelyezkedés nem jelenti azt, hogy a két megoldás közül bármelyik is kiválthatná, pótolhatná a másikat. Így, pl. a környezethasználatok tartalmi feltételeit (mint a határértékeket) – ahogyan azt a szabályozás rendszere kapcsán már említettük – általában szektorális jellegű normák rögzítik. Az átfogó (holisztikus, integratív) megközelítés azt csupán kiegészíti. Lényege, hogy **a környezethasználatokat és azok hatásait** nem az egyes környezeti elemekre elkülönülten, hanem **a környezetre, mint rendszerre, mint egészre tekintettel (is) kell értékelni** (belső integráció).⁴⁵

Az, hogy az egyes jogi eszközök mennyiben tekinthetők integratívnak (átfogónak, teljesnek), annak alapján ítéltethető meg legegyszerűbben, hogy szabályozási tárgyukat (a védett környezeti elemek körét, illetve a veszélyeztető tényezőket) hogyan jelölik ki. Az integratív szemlélet akkor valósul meg, ha az adott eszköz a környezetet rendszerként értelmezi, valamennyi elemével és az azok közti funkcionális kapcsolatokkal is számol, illetve ha egyidejűleg a (szabályozott tevékenységre jellemző, releváns) környezeti hatásokat is teljességükben és összefüggéseikben veszi figyelembe.

⁴⁵ DI FABIO, Udo, Integratives Umweltrecht: Bestand, Ziele, Möglichkeiten, Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht, 1998/4, 329-337.

E módszer figyelembe veszi a környezeti hatások egymáshoz való viszonyát (összeadódás, kölcsönhatások), illetve az egyik környezeti elemről a másira – gyakran éppen a szektorális környezetvédelmi intézkedések következtében – történő átháramlásának a veszélyét.

Klasszikus példa a korábbi, pusztán szektorális megközelítésre épülő szabályozás egyoldalúságára, illetve az átfogó szabályozás (pl. engedélyezés) igényére az ún. "hosszú kémények politikája." Ez azt jelentette, hogy az ipari, illetve energetikai létesítményekhez közeli települések jó levegőminősége érdekében megemelték a minimális kéménymagasságot, így viszont a kén- és nitrogénoxid tartalmú szennyezés a magasabb légköri jelenségeknek a hatására jelentős távolságra jutott el, majd kicsapódott a levegőből. Ennek (a savas esőknek) a következtében felszíni vizek szennyeződtek, erdők károsodtak, mégpedig a kibocsátás helyétől gyakran több száz kilométeres távolságban.

3. 3. A rendészeti módszer

A környezetjog kezdettől fogva alkalmazott – s főként a vízjogban, iparigazgatási és bányafelügyeletben, erdészeti jogban⁴⁶ és természetvédelemben gyökerező – és ma is meghatározó eszközei a *rendészeti*, vagy ún. *hagyományos közigazgatási eszközök*.

A környezetvédelem szabályozási módszertanát kidolgozó környezet-gazdaságtani szakirodalom ezt a módszert – megkülönböztetve a (piac-) gazdasági módszertől – „törvényi szabályozásnak” vagy „a jogi módszernek” nevezi. Ez az elnevezés számunkra (ma már) csak azzal a megjegyzéssel érvényes, hogy a jogi szabályozásban más módszerek, így a piacgazdasági módszer is, megjelennek, illetve a közigazgatás sem csak rendészeti eszközökkel él. A gazdasági módszer is túlnyomóan a jogi szabályozáson keresztül (kisebb részben pedig önszabályozási keretek között) nyer alkalmazást, ugyanakkor hatásmechanizmusa sajátos, még ha a különböző módszerek finomodnak, illetve hatnak is egymásra. Az egyértelműség kedvéért mi a rendészeti és a gazdasági módszer kifejezéseket használjuk a továbbiakban.

A rendészeti-közigazgatási módszer az *állami közhatalom erőteljes jelenlétére és a közvetlen vagy direkt befolyásolás eszközeire épül*. Jogszabályok, hatósági előírások, illetve különböző (pl. vízgyűjtő-gazdálkodási) tervek rögzítik a követendő (előírt), az engedélyhez kötött vagy éppen tiltott magatartásokat, a környezethasználatok folytatásának a feltételeit. *Külső elvárásként* fogalmazzák meg a követelményeket, amelyeket az adott környezethasználat valamely kívülről is megragadható sajátosságához (pl. a kibocsátás mértéke, helyigény, energiafelhasználás) kötnek. A szabályozás ugyanakkor nincs tekintettel az adott környezethasználat belső törvényszerűségeire (pl. gazdaságosság, a technológia lehetőségei), és úgy törekszik a terhelés/igénybevétel egyedi szintjének a beállí-

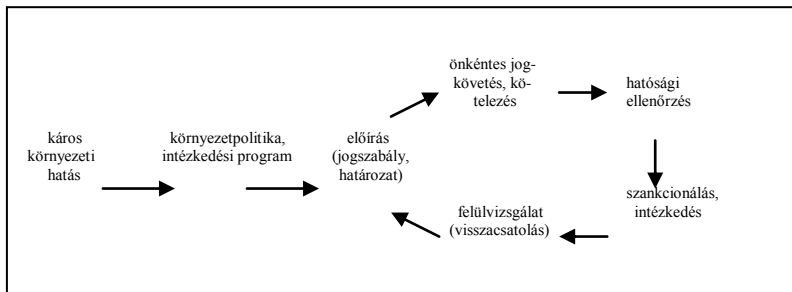
⁴⁶ GEDEON Magdolna, Az erdővédelem szabályozása Mária Terézia korában, in: Jogtudományi tanulmányok a fenntartható természeti erőforrások témakörében, szerk. Csák Csilla, Miskolci Egyetem, Miskolc, 2012, 88-95.; KLOEPFER, Michael, MAST, Ekkehart, Das Umweltrecht des Auslandes, Duncker&Humblot, Berlin, 1995, 72.

tására, hogy nem enged a környezethasználók számára választási lehetőséget.⁴⁷ Ezért az elérni kívánt cél (magatartás) szempontjából **pontosabb a többi módszernél**, ugyanakkor viszonylag **rugalmatlannak** tekinthető. Az előírások be nem tartásának következményei a szankciók.

A szabályozás rugalmassága első sorban más módszerek alkalmazásával növelhető; pl. mint látni fogjuk, a gazdasági módszernek az a tulajdonsága, hogy alternatívát hagy a környezethasználat kialakítását illetően. Magának a rendészeti módszernek is van bizonyos fokú „rugalmassága,” ami olyan megoldásokban ragadható meg, mint teljesítési határidő tűzése egy követelmény azonnali előírása helyett (de az előírt magatartás alól nincs mentesülés), a bírság progresszivitása (pl. a maximális bírságösszeget csak ismétlődő jogsértés esetén szabják ki), vagy az egyediesítés, pl. a környezeti adottságokhoz való igazodás érdekében (így, ha védelmi övezet kialakítása az előírás, akkor az alól sincs mentesülés, de az övezet kiterjedése függ a kibocsátás jellegétől és a helyi környezeti viszonyoktól, pl. a domborzattól).

Ide tartozó eszközök, pl.: jogszabályban vagy határozatban megállapított *kötelezettségek, tilalmak és határértékek, bizonyos tervek* (amelyek lehetnek közhatalmi szervek stratégiai jellegű tervei, hatósági intézkedési programok és a környezethasználó által készítendő és végrehajtandó tervek egyaránt), *az engedély* (annak kiadása, módosítása, visszavonása), *a bejelentési kötelezettség, a hatósági- és önellenőrzés, a kötelezések, nyilvántartások, hatósági intézkedések* (pl. tevékenység korlátozása, felfüggesztése, eltiltása), *illetve a szankcionálás* (bírság).

A rendészeti eszközökön belül a szabályozási módszertan segítségével további csoportok állíthatók fel. Pl. a határértékek egyúttal mértékrendelkezések; az engedélyek megelőző, míg a bírságok utólagos, szankcionáló eszközök, stb. A rendészeti eszközök közül az alkalmazás gyakorisága alapján a bírság⁴⁸ és az engedély emelhető ki.



6. ábra: A közigazgatás közvetlen beavatkozásának mechanizmusa (Bándi nyomán⁴⁹)

A környezetvédelemben szigorú követelményrendszernek kell működnie, de az állami felügyelet (önmagában) **soha nem lehet tökéletesen hatékony** (hacsak az

⁴⁷ KERÉKES Sándor, SZLÁVIK János, A környezeti menedzsment közgazdasági eszközei, KJK-KERSZÖV, Budapest, 2001, 181.

⁴⁸ A bírság egykori hegemoniáját (és egyidejűleg csekély hatékonyságát) kárhoztatja többek közt BALOGH Zsolt, A környezetvédelemmel, az egészségüggyel és a fogyasztóvédelemmel kapcsolatos felügyeletről, Magyar Közigazgatás 1999/1-2, 34-35.

⁴⁹ BÁNDI, Környezetjog i.m. 132.

érintett jogalanyok gazdasági érdekeit nem az szolgálja, s ezért nagyarányú az önkéntes jogkövetés), s mégis rendkívül **költséges**. Igényelné a környezet állapotának a folyamatos és megfelelő mélységű nyomon követését (monitoring, környezeti információs rendszer – ami minden részletre kiterjedően nem lehetséges), illetve a folyamatos ellenőrzést (ami gyakorlatilag szintén lehetetlen, hiszen „nem állíthatunk minden környezethasználó mellé egy hatóságot”). Az állam, a hatóság igyekszik ugyan olyan információs háttérrel létrehozni, ami a munkáját segíti, de mégsem lesz soha minden információ birtokában.⁵⁰ A közigazgatási módszer mellett ezért is szükségesek a gazdasági eszközök, illetve jelentek meg az önszabályozás eszközei, s az együttműködésre építő jogintézmények.

3. 4. A (piac-) gazdasági szabályozás módszere

Míg a környezetvédelmi szabályozás első évtizedeit az „utasításokra és tilalmakra” építő, rendészeti („közvetlen törvényi”) szabályozás jellemezte, az 1970-es évektől (elsőként a fejlett tőkés országokban) megfigyelhető a piacgazdasági eszközök térnyerése. A gazdasági módszer nem jobb, mint a rendészeti, de eltérő működési elvei, mechanizmusai (profilja) révén alkalmas annak kiegészítésére.⁵¹

Mint azt az ember és a környezet kapcsolatának bemutatásakor láhattuk, a környezet számtalan szolgáltatást nyújt számunkra (mind a különböző gazdasági tevékenységekhez, mind a háztartások szükségleteihez, mind pedig az egyes emberek alapvető életfeltételeinek kielégítéséhez. Ezeket a (környezeti) szolgáltatásokat gyakran csak valamilyen termelő-szolgáltató tevékenységen (környezethasználaton, más személyek által nyújtott szolgáltatásokon) keresztül tudjuk igénybe venni, így pl. az ivóvizet vagy az energiát közszolgáltatók biztosítják számunkra, de természetesen vannak piaci alapon szerveződő szolgáltatások is, amelyek természeti kincseket, erőforrásokat közvetítenek (pl. ivóvízhez vagy tüzfához a kereskedelmi forgalomban is hozzájuthatunk, akár csak az élelmiszerek jelentős részéhez). Ma már magától értetődő, hogy az ilyen szolgáltatások (termékek) igénybe vételéért valamilyen ellenértéket kell fizetni a tulajdonosnak, szolgáltatónak, kereskedőnek, vagy épp (állami monopóliumok esetén, illetve fogyasztási adók formájában) az államnak. Azon esetek jórésztében is, amikor látszólag nem kell fizetni, valaki, valamilyen módon mégiscsak fizet (pl. az állam fedezi egy szolgáltatás költségeit, az adófizetők pénzéből). Ezek az összegek általában kifejezik a természeti erőforrások kiaknázásának a költségeit, a hozzáadott emberi munka értékét, a szolgáltatásnyújtás infrastruktúrájának a költségeit, az állami bevételekhez fűződő érdekeket, a vállalkozások hasznát, stb. Az a kivételes, ha nem kell semmit sem fizetni (mint pl. állami erdőben, saját fogyasztásra gyűjtött erdei gyümölcs után).

A környezetjog szempontjából alapvető kérdés, hogy

- az igénybe vett, elfogyasztott környezeti javakért (mint olyanokért; a rájuk épülő emberi munkától, szolgáltatástól függetlenül) cserébe kell-e fizetni

⁵⁰ KEREKES, SZLÁVIK i.m., 111.

⁵¹ A környezetgazdaságtani szakirodalom általában mind hatékonysági, mind költségszempontról rosszabbnak minősíti a „törvényi szabályozást” a piacgazdasághoz, ezt meggyőzően cáfolja LÜBBE-WOLFF, Gertrude, *Instrumente des Umweltrechts – Leistungsfähigkeit und Leistungsgrenzen*, Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht 2001/5, 481-493.

(mindenkinek; ide értve a fogyasztót, de magának a természeti jószágnak a tulajdonosát, a környezeti szolgáltatást közvetlenül kiaknázó vállalkozót és a szolgáltatót is – jelképesen a környezet számára, ténylegesen a közösség, az állami költségvetés) számlájára;

- a fizetendő összegek (vételarak, díjak, járulékok, járadékok, stb.) kifejezik-e a környezeti elem által nyújtott szolgáltatás valós értékét, s hogy fedezi-e a szolgáltatás tényleges környezeti költségeit (pl. a nyersanyag kitermelésével, feldolgozásával és szállításával járó környezeti károkat; a környezeti elem által nyújtott szolgáltatás újratermelődéséhez szükséges intézkedéseket, a termékből keletkező hulladék kezelésének a költségeit is);
- a fizetési kötelezettség mögött vagy annak alternatívájaként jelentkezik-e más kötelezettség (pl. a hulladékká vált termék visszagyűjtésére, a bányatelek rekultiválására), ami a negatív externáliák kiküszöbölésére irányul, s ami az érintett számára tényleges költséggel jár;
- végül, hogy e (közvetlen vagy közvetett) költségeket érzékeli-e (látja-e, ténylegesen megfizeti-e, teljesíti-e) az, aki igénybe veszi a környezeti javakat (szolgáltatásokat), s ezen keresztül a díj-, vételár-fizetési vagy egyéb kötelezettség alkalmas-e arra, hogy befolyásolja a szolgáltatás igénybe vételét (pl. ösztönöz-e a takarékosagra vagy sem, – pl. mert egy adókedvezmény, állami támogatás vagy rezsicsökkentési intézkedés azt elfedi).⁵²

Ha e kérdésekre a válasz nemleges, akkor bizonyosan negatív környezeti externáliák (piaci kudarcok) jelentkeznek a környezet használatával, míg ha igenlő, akkor a szennyező illetve a használó fizet elveinek az érvényesüléséről beszélhetünk.

Közismert tény, hogy a környezeti problémák léteznek, magától értetődő tehát az igény arra, hogy gazdasági szabályozás is legyen, amely ezen elveket érvényesíti. A *gazdasági eszközök* – mint elnevezésük is mutatja – **a gazdasági folyamatokra hatnak**, s azokon keresztül, közvetve érik el a környezeti mutatók javulását. Mivel így a környezethasználók saját elsődleges (gazdasági) szempontjait érintik (ahogyan a tevékenységük költségeit növelik a környezetvédelmi díjak, járulékok és az azokhoz kapcsolódó kötelezettségek), *hozzájárulnak a környezeti érdekek gazdasági érdeké válásához* (internalizálásához).

Vagyis ahhoz, hogy a gazdasági szereplők tevékenységük környezeti költségeivel is számoljanak (amelyek egyébként a társadalom szintjén, s gyakran más ország területén, de időben is tőle távol jelentkeznének). Így a gazdasági eszközök a gazdasági struktúra kedvező változását eredményezhetik.

A gazdasági módszer alkalmazása ma már széles körben megvalósul, a jogi szabályozás is él vele. A gazdasági módszer alkalmazása a jövedelmek újraelosztásának a befolyásolását is jelenti: pl. **az adótipusú szabályozás⁵³ kiterjed a**

⁵² SZLÁVIK, Fenntartható... i.m., 186.

⁵³ NAGY Zoltán, Környezeti adózás szabályozása a környezetpolitika rendszerében, Miskolci Egyetem, Miskolc, 2013, 118-120.

környezeti szempontból fontos igénybe vételekre és terhelésekre, míg a másik oldalon megjelenik a környezeti szempontból **kedvező magatartások** (fejlesztések, a környezethasználat mértékének csökkenését célzó magatartások) **ösztönzése**.

Mindez (a szennyező fizet, illetve a használó fizet környezetpolitikai elveinek megfelelően) szükségszerűen megdrágítja a természeti erőforrásokat, s egyúttal kiegyenlíti azt a versenyelőnyt, amivel egyébként (a gazdasági szabályozás hiányában) a több természeti erőforrást használó gazdasági szereplő rendelkezik a versenytársaival szemben. Ennek révén (ahogyan a termelési költségek befolyásolják a termékek és szolgáltatások árát) a fogyasztók is bevonhatók a környezetvédelembe (hiszen ők az olcsóbb, illetve a környezetbarát termékeket keresik majd), s a *piaci árverseny* is hozzájárul ahhoz, hogy a gazdasági szereplők csökkentsék tevékenységük környezeti hatásait.

Ez a szabályozás nem közvetlen magatartás-szabályozás, hiszen **rugalmas**, amennyiben **többféle magatartást tesz lehetővé**. A környezethasználó eldöntheti, hogy *egy környezetvédelmi beruházás kifizetődő-e* számára, vagy hogy *ahe-lyett inkább a környezetterhelés (illetve igénybevétel) magasabb költségeit fizeti, viseli-e*. Más szóval lehetővé teszi a vállalatok autonóm döntését, s ezzel azt, hogy a szabályozás keretein belül a környezetvédelmi követelményeket a lehető legkisebb költséggel teljesíthessék.⁵⁴

Ehhez persze szükséges az is, hogy a szabályozás megfelelő módon állapítsa meg a környezet-használatok díjait, járulékait, vagy épp a kibocsátási kvóták mennyiségét. A gazdasági eszközök alkalmazásának ugyanis az is előnye, hogy – mivel mértékük igazodik a környezethasználat mértékéhez, illetve pénzben fejezi ki a környezet erőforrásainak értékét – a követelmények betartásának hátrányai és költségei egybevetethetők az elérhető hasznokkal. A hulladékszegény technológia, pl. talán drága, de alkalmazásával kisebb lehet a nyersanyagigény, a hulladékkezelés költsége, a biztonságot növelő beruházás alapján kevesebb lehet a felelősségbiztosítás díja, a környezeti érdekek szem előtt tartása javíthatja az adott vállalat piaci megítélését és versenyképességét, stb.

Amennyiben a gazdasági szereplő továbbra is terheli, illetve igénybe veszi a környezetet, **az állam ezen a jogcímen bevételi forráshoz juthat**, amelyet környezetvédelmi feladatokra oszthat vissza, pl. támogatások formájában, illetve saját (pl. kármentesítési) kötelezettségei teljesítését finanszírozhatja belőle.

E körben is nagy az állam felelőssége, hiszen a szabályozásnak a környezetállapot javulásához kell első sorban hozzájárulnia, s nem a költségvetés bevételeinek gyarapításához. Adott esetben ezt a célt jobban szolgálja, ha az állam egyáltalán nem von el pénzeszközt a gazdasági szereplőtől (csak abban az esetben, ha az nem oldja meg saját maga a környezeti problémákat), az viszont tevékenysége minden környezeti hatását megfelelően csökkenti, illetve kompenzálja. Pl. a gyártó nem fizet ugyan környezetvédelmi termékdíjat, de a hulladékká vált termékét teljes egészében visszagyűjti és újrahasznosítja. Németországban így működik az állami hulladékgazdálkodási rendszer mellett (annak alternatívájaként) az ún. „*Duales System Deutschland*” a csomagolási hulladékok kezelésére (az abban résztvevő csomagolóeszközök nálunk is közismert jelölése a „*Der Grüne Punkt*” – azaz a zöld pont).

⁵⁴ Szász Tibor, A környezetvédelmi szabályozás piacgazdasági eszközei, In: A környezetvédelmi szabályozás elmélete és gyakorlata, szerk. Fodor László, Licium-Art, Debrecen, 2002, 23.

A gazdasági módszert leginkább az adórendszerben érhetjük tetten, ugyanis a gazdasági módszer egyik fő típusa az adótípusú szabályozás. *Önmagában* véve azonban *ez a módszer sem alkalmas* a környezethasználatok szabályozására, mivel nem képes érvényre juttatni azt a körülményt, hogy a természeti javak korlátozott mértékben állnak rendelkezésre. Az adótípusú szabályozás esetén ugyanis az, akinek a számára nem okoz gondot az adó megfizetése, korlátlanul „vásárolhatja” meg az adófizetéssel az igénybevétel illetve terhelés jogát. Továbbra is szükség van tehát a rendészeti szabályozásra, amely megszabja a terhelések és igénybevételek korlátait. A környezet-gazdaságtan számos művelője szerint e körülményre tekintettel a gazdasági módszer alkalmazása szükséges, de nem elégséges a környezeti problémák megoldásához. Abból indulnak ki, hogy *a környezeti problémák piaci kudarcként való kezelése nem elegendő*, mivel a természeti erőforrások fogyasztásának mértéke, gyorsuló üteme fenntart-hatatlan.⁵⁵

A gazdasági módszer alkalmazása azért sem váltja ki a rendészeti módszert, mert az állami *gazdasági szabályozás működése is igényli a felügyeletet* (pl. a közölt kibocsátási adatok ellenőrzését, azok alapján a díjak helyes megállapítását, az árképzés vagy a környezetvédelmi termékreklámok felügyeletét).

Példa az adótípusú szabályozásra: a környezetterhelési díjról szóló 2003. évi LXXXIX. törvény három környezetterhelési díjat határoz meg: levegőterhelési díj, vízterhelési díj, és talajterhelési díj. A díj állami, illetve önkormányzati bevételt biztosít, forrást teremt a környezetvédelmi beruházások finanszírozására, kisebb környezetterhelésre ösztönöz. A környezetterhelési díjat a kibocsátott szennyezőanyag minden egyes egysége után meg kell fizetni. Ez a környezethasználat nem csupán arra ösztönzi, hogy a határérték felett ne bocsásson ki szennyező anyagokat, hanem a határérték alatti szennyezőanyag-kibocsátás csökkentésére is.

E körben el kell határolnunk egymástól a környezetvédelmi bírságokat és adókat (díjakat, járulékokat). Mindegyik a környezethasználó (fogyasztó, kibocsátó, stb.) költségvetését, pénztárcáját terheli, és részben azonos vagy egymáshoz közeli életviszonyokra irányul – ezért részben hasonló hatást fejtenek ki. A gazdasági és a rendészeti szabályozás azonban eltérő elvek alapján működik, és eltérő a funkciója is.

Az eltérő funkció csak abban az esetben érvényesül, ha a bírság mértéke, illetve a hozzá kapcsolódó egyéb szankció, pl. engedély visszavonása elég magas és következetes ahhoz, hogy elrettentse a környezethasználat az előírások megsértésétől. Ha ez a feltétel nem áll fenn, a környezethasználó nem fogja érezni a különbséget, s költségei közé betervezi a bírságot is.⁵⁶

⁵⁵ Más szóval: akkor sem oldódna meg a probléma, ha a gazdasági szereplők költségelszámolásai-
ikba beépítenék a környezeti költségeket. Ennek oka a túlnépesedés, a gazdaság túlzott mérete. –
KEREKES Sándor, Gazdasági növekedés vagy fejlődés: Növekedési igények és lehetőségek, in:
Remény a fennmaradásra: Fenntartható-e a fejlődés? szerk. Kóródi Mária, Kossuth Kiadó, Buda-
pest, 2007, 144-145.

⁵⁶ Tehát félreértés, hogy a bírság feladata lenne az ösztönzés. – KERKES, SZLÁVIK i.m., 112.

	környezetterhelési díj (igénybe vételi járulék, stb.)	környezetvédelmi bírság
módszer	gazdasági	rendészeti
alapja	a kibocsátott szennyezőanyag minden egysége (a határérték alatti és feletti is)	csak a határérték feletti mennyiség (koncentráció)
könyvelése	leírható költség (adóalapot csökkent)	költségként nem számolható el
mértéke	követi az igénybevétel/terhelés mértékét, ösztönző	rugalmatlan, elrettentő

7. táblázat: példa a közigazgatási és a gazdasági eszközök közti legfontosabb különbségekre

A gazdasági módszer alkalmazásával szemben a környezet-gazdaságtan további követelményeket is támaszt. Ismert a **"zöld adórendszer"** (vagy zöld költségvetés) elmélete, amely szerint nem elegendő a gazdasági szabályozórendszerbe pusztán olyan (plusz) elemeket (pl. adókat) beépíteni, amelyek környezetvédelmi szempontokat érvényesítenek. Ehelyett az egész gazdasági szabályozórendszer (nem csak az adórendszert) kell a környezetvédelmi szempontokhoz igazítani (vagyis a környezetvédelmi szempontokat a pénzügyi szabályozásba is be kell integrálni). Ennek része lehet, pl. a természeti erőforrások használatának adóztatása és egyidejűleg az emberi erőforrások közterheinek csökkentése; illetve a környezetvédelmi ösztönzők bevezetése és azzal párhuzamosan a káros környezeti hatással járó tevékenységek támogatásának⁵⁷ a megszüntetése, stb.

Az adók mellett említésre méltó gazdasági eszközök még, pl. a betétdíj (amit a fogyasztó fizet a kereskedőnek, de a csomagolóeszköz visszavitele esetén vissza is kapja azt tőle); a költségvetési támogatás (pl. európai uniós vagy EFTA-forrásból), a környezetvédelmi felelősségbiztosítás (pl. a hulladékgazdálkodással foglalkozó gazdálkodó szervezeteknél), és a környezetvédelmi szempontokat érvényesítő közbeszerzés is (pl. a kiemelkedő környezeti teljesítmény dokumentálásának az előnyben részesítési feltételként való rögzítésével). Ide sorolhatók még a kibocsátási kvóták (a környezet-gazdaságtan kifejezésével élve: „szennykezési jogok”) rendszere (pl. az üvegházgázok kibocsátását lehetővé tevő kibocsátási egységek – ld. a III. fejezetben); a környezetvédelmi menedzsment-rendszerek és termékjelölések (ezeket alább, az önszabályozás körében tárgyaljuk) és az önkéntes megállapodások is (amelyeket mi a konszenzuális módszer kapcsán érintünk alább).⁵⁸

3. 5. Az önszabályozás módszere

Az önszabályozás eredetileg a környezethasználók jogilag nem szabályozott életviszonyaiban jelent meg. A jogi szabályozás és az önszabályozás tehát nem ugyanazon magatartásokra vonatkozott, utóbbi az előbbi kiegészítésére irányult. A jogi szabályozással ellentétben, illetve ahhoz képest az önszabályozás talaján

⁵⁷ Erre számos példa ismeretes. SZLÁVIK, Fenntartható... i.m., 235-241.

⁵⁸ SZLÁVIK, Fenntartható... i.m. 213-227.

megfogalmazott követelmények ugyanis a *vállalati autonómia* körébe tartozó életviszonyokat is megcélozhatnak (pl. a környezeti menedzsment terén), illetve a gazdasági tevékenység környezeti követelményeit tekintve *szigorúbbak* is lehetnek.⁵⁹ Az ilyen tartalmú és tárgyú előírások a rendészeti szabályozás körében aligha állnák ki az alkotmányosság próbáját (pl. azért, mert nem felelnének meg a szükségesség illetve arányosság követelményének.)

Önszabályozásról fogalmilag csak akkor beszélhetünk, ha *a környezethasználóknak egy körülhatárolható csoportja* (pl. egy gazdasági ágazat érdekképviselői szövetsége) határoz meg követelményeket magára, illetve tagjaira nézve. Egyetlen vállalat önként vállalt kötelezettsége tehát még nem önszabályozás, ahhoz több gazdasági szereplő önkéntes, szabályozott vállalása szükséges. A szabályok kiterjednek *a környezetvédelmi követelmények tartalmára, illetve azok teljesítésének a vizsgálatára, értékelésére* is. Ilyen értelemben tehát, csakúgy, mint a jogi szabályozás esetén, tartalmi és eljárási szabályokkal egyaránt találkozunk. A tartalmi előírásokban hasonló módszerek jelennek meg, mint a rendészeti szabályozásban (pl. határértékek, technológiai megkötések). Az önszabályozási rendszerek eljárási szabályai szintén nagyban hasonlítanak a rendészeti jogra; ezek biztosítják, hogy az ellenőrzéseket, tanúsításokat rendszeresen elvégezzék, szabályozott, áttekinthető, dokumentált és objektív értékelést biztosító eljárásban. Eltérés a rendészeti módszertől, hogy kimarad belőlük az állam (vagyis nem beszélhetünk jogról), illetve hiányoznak a közhatalmi eszközök (pl. kikényszeríthető kötelezettségek, engedélyek). A megfelelő eljárások a vállalati szektor saját felülvizsgáló (auditáló) szervei előtt zajlanak (az auditálás egy önálló szolgáltatásként jelenik meg, s az auditornak – a tanúsított vállalattól való – függetlenségét, illetve megfelelő szakismeretét is megkövetelik az önszabályozási rendszerekre vonatkozó szabványok). Az önszabályozó rendszerekben végzett tanúsítások gyakran kiterjednek a jogi előírások betartásának a dokumentálásra, ellenőrzésére is, de a megfelelőségi tanúsítvány kiadása vagy hiánya nem érinti a tevékenység jogszerűségét.

Az önszabályozás struktúrája is eltér a közigazgatási módszerétől, amennyiben a követelményeket nem kívülről, hanem *belülről* (maguk a szabályozott jogalanyok), az adott ágazat műszaki-gazdasági lehetőségeinek alapján, s így a gazdasági érdekekkel (is) a lehető legnagyobb összhangban határozzák meg (a legnagyobb környezetvédelem és a legkisebb költség kapcsolódhat így össze). Az ilyen előírások betartásának általában nagyobb az esélye, mint a rendészeti szabályozásnak (bár ismerünk ennek az ellentétére is példát: a gépjárműiparban az új autók szén-dioxid kibocsátására irányuló önszabályozás sok éven át csekély hatékonysággal működött, s ténylegesen csak a rendészeti szabályozás halogatását szolgálta).⁶⁰ A teljesítés jogi értelemben véve ***nem kötelezettség, hanem önkéntes*** (önkéntes kötelezettségvállaláson alapul). Ez nem jelenti azt,

⁵⁹ FÜHR, Martin, Von Rio nach Brüssel über 15 europäische Hauptsäde – Entwicklungstendenzen im europäischen Umweltrecht, Kritische Vierteljahrschrift 1995/1, 350.

⁶⁰ BÁNYAI Orsolya, Egy fenékkal két nyeregben? Az Európai Unió közúti közlekedésre vonatkozó energiahatékonysági és energiatakarékossági szabályozása, Pro Futuro 2012/1, 25.

hogy a rendészeti módszerhez hasonlóan az önszabályozáshoz ne kapcsolódnának szankciók. Ezeket is előre kidolgozott eljárási rendben, (engedélyezési eljárás helyett azonban) tanúsítás (auditálás) során alkalmazzák. Ahogyan azonban engedély helyett *tanúsítványt lehet szerezni*, úgy szankcióként a tanúsítványt (és a hozzá kapcsolódó előnyöket) lehet megvonni.

Miért vállalnak a gazdasági szereplők többletkötelezettségeket? Motivációs tényezőként felfogható a belső, gazdasági szempontok (profitszerzés) és a külső környezetvédelmi elvárások összekapcsolása, s ezen keresztül a *költségcsökkenés*. Ez a módszer első sorban piaci előnyök szerzésére irányul, így hatásmechanizmusát tekintve szoros rokonságot és kapcsolatot mutat a gazdasági módszerrel is. A megfelelés, illetve a tanúsított környezeti teljesítmény révén csökkennek a környezethasználat költségei, kockázatai és javul a vállalat hírneve.

A követelmények teljesítése, illetve az auditálás hozzájárul ahhoz, hogy a gazdasági szereplő átlássa tevékenysége környezeti kockázatait, fejlesztési lehetőségeit az erőforrásokkal való takarékoság növelésében, vagy az állam által előírt fizetési kötelezettségek mértékének csökkentésében. A kedvező (igazolt) teljesítmény, illetve az átlagosnál fokozottabb környezeti orientáció (felelősségérzet) reklámértékkel bír, alkalmas *versenyelőny* szerzésére a természeti erőforrásokkal kevésbé felelősen bánó vállalatokkal, illetve azok termékeivel szemben. Ennyiben a gazdasági módszer sajátosságai is megjelennek itt.

Az önszabályozás tipikus eszközei a *környezeti menedzsment*-, illetve *auditálás* (teljesítményértékelés) rendszerei (pl. az ISO 14000-es szabvány szerint), de ide tartozik számos, különböző *termékminősítés* is (pl. a biotermékeké).

Az önszabályozás eszközei nem csak a tanúsított teljesítménnyel rendelkező vállalkozások, hanem a velük kapcsolatban lévő, többi piaci szereplő, pl. a beszállítók vagy a fogyasztók magatartását is befolyásolják. Számos önszabályozási rendszerben előírás, hogy a tanúsított vállalat csak olyan vállalatokkal álljon kapcsolatban, amelyek maguk is részt vesznek az ágazatukra irányadó önszabályozási rendszerben (pl. papírgyártással foglalkozó vállalat esetén előírható, hogy az alapanyagul szolgáló fa fenntartható erdőgazdálkodásból származzon). Ez a közvetett, továbbgyűrűző hatás azonban ilyen irányú előírás hiányában is megjelenik a kedvező piaci hatások révén (pl. ha egy terméktanúsítás emblémája a termékek kelendőségét javító reklámként jelenik meg).

Az önszabályozáshoz szükség van a jogi szabályozásra is. A *jogi szabályozás* alapvető feladata annak elérése, hogy az önszabályozás megbízható módon egészítse ki a rendészeti illetve gazdasági szabályozást, s megbízható módon szolgálja az üzleti partnerek tájékoztatását. Erre kétféle megoldás kínálkozik, annak alapján, hogy az állam beleszól-e a követelmények kialakításába és ellenőrzésébe. a) Ha igen, akkor már csak önszabályozási gyökerű eszközökről lehet szó; módszertanilag az ilyen szabályozás már inkább gazdasági jellegű. b) Ha nem szól bele, csupán a piaci verseny tisztasága, illetve a fogyasztók érdekei felett őrködik, akkor megmarad az önszabályozási jelleg.

a) Az állam ehhez *egységes szempontokat vezet be* egyes (kiválasztott) önszabályozó rendszerekre, vagy épp maga állít fel ilyen rendszert, az érintett gazdasági

szereplőkkel együttműködve (ezek az önszabályozási eredetű eszközök). A tananyag későbbi részében tárgyalt eszközök közül ilyen az Európai Unió környezetvédelmi vezetési és hitelesítési rendszere (EMAS), környezetvédelmi címkéje (az Európai Virág), vagy a magyar Környezetbarát Termék tanúsító védjegy). Ilyen esetben a szabályozás elveszíti tisztán önszabályozási jellegét, mert az állam bizonyos mértékű **felügyeletet vállal** afelett: beleszól a tartalmi követelményekbe, pl. előírja a tanúsító szervezet függetlenségét és szakértelmét, a rendszer nyilvánosságát, stb. *A követelmények meghatározásában és tanúsításában ugyanakkor továbbra is szerep jut a gazdasági érdekképviseléseknek, s természetesen megmarad a részvétel (csatlakozás, minősítés) önkéntessége.* Cserébe a csatlakozók, a sikeresen teljesítők számára az állam maga is **kiszámítható előnyöket biztosít**. Ez elképzelhető, pl. az állami megrendelések (közbeszerzések), adókedvezmények terén, vagy a közigazgatás körében (egyszerűsített engedélyezési eljárás, partneri viszony a hatóság és a vállalat között) egyaránt. A három szabályozási módszer tehát ily módon szorosan összekapcsolódik, kiegészíti egymást.

b) Az állam által elismert (vagy általa létesített, azaz önszabályozási eredetű) rendszereken túl nagy számban működnek tovább mások is, amelyek különböző szintű követelményeket érvényesítenek, eltérő gazdasági ágazatokban jutnak szerephez, s változatos formában jelenítik meg a sikeres tanúsítás eredményét üzleti partnereik számára (pl. a német textiliparban közel 30féle termékjelölést alkalmaznak így). Ezekkel kapcsolatban a jogi szabályozás feladata biztosítani, hogy a piaci előnyök megszerzése csak tisztességes úton, valódi kötelezettségvállalásokkal, tényleges teljesítménnyel, összehasonlítható módon legyen lehetséges. *A megfelelő szabályozási környezet* részei, pl. a **verseny-, védjegy- és reklámjogi, fogyasztóvédelmi- illetve termékfelelősségi előírások**.

Ezek, pl. tiltják a fogyasztók megtévesztését az áru környezetvédelmi tulajdonságai tekintetében, a környezetbarát termék védjegy jogosulatlan felhasználását és a hasonló termékjelölések alkalmazását, előírják az áru környezetvédelmi tulajdonságainak feltüntetését a termék csomagolásán.

3. 6. A konszenzuális módszer

A **konszenzusra, megegyezésre törekvés** ugyancsak szabályozási módszer, amelynek **legfontosabb eszköze, a szerződés**, a polgári jogban gyökerezik. A környezetvédelem területén ezeket környezetvédelmi megállapodásoknak illetve önkéntes megállapodásoknak is szokás hívni.⁶¹ Az állam, a különböző gazdasági szereplők (első sorban a környezethasználók) és adott esetben a civil mozgalmak közötti partneri viszonyra épülő – szerződéses, vagy konszenzuális

⁶¹ BÁNDI, Környezetjog i.m. 295-301. Mi az önkéntes megállapodást eszköznek tekintjük inkább, és a német szakirodalomban bevett konszenzuális jelzöt használjuk a módszerre, illetve az ide tartozó eszközcsoporthoz. Ld. Pl. LÜBBE-WOLFF, Instrumente... i.m., 491-493.

– eszközök körét nem lehet pontosan meghatározni; egyes környezetvédelmi jogászok szerint csak a szerződészerű megállapodások tartoznak ide, míg mások a hatósági döntéseknek a két- illetve többoldalú tárgyalások révén való előkészítését (pl. az előzetes konzultációt, tárgyalásokat, közmeghallgatást) és a felek közötti közvetítést (a mediációt) is ide sorolják.

A módszer alkalmazásának előnye a nagyobb fokú együttműködés (a szabályozó és a szabályozott közötti konfliktus csökkenése), illetve a sajátos feltételekhez igazodó, leginkább költséghatékony megoldás kiválasztásában megmutató rugalmasság,⁶² ami *javítja a követelmények tartalmát és elfogadottságát is*, ez pedig együtt jár a könnyebb érvényesítéssel, végrehajthatósággal. Az ide tartozó eszközök a közigazgatási és az önszabályozási módszer jegyeit is magukon viselik (pl. azért, mert a szerződések tartalma nem teljesen szabad; a gazdálkodó szervezetek részéről pedig a megállapodás tartalma részben önkéntes kötelezettségvállalás).

A világ egyes országaiban (pl. Japánban) terjednek az olyan megállapodások is, amelyeket (az állam szerepvállalása nélkül) a környezetvédő mozgalmak és a környezethasználók kötnek. Ezekben erősebb az önszabályozási jelleg és vitathatatlan a feleknek (a polgári jogra jellemző) mellérendeltsége.

A környezetvédelmi megállapodások alkalmazására széles körben van lehetőség. Így, pl. az állam (önkormányzat) által ellátandó *közfeladatok, közszolgáltatások* teljesítésére és igénybe vételére (az önkormányzat és a szolgáltató között); a *szabályozás körében* (a szabályozási vagy más néven ágazati környezetvédelmi megállapodást jellemzően az állam és az érintett gazdálkodó szervezetek érdekképviselői kötik);⁶³ a *hatósági feladatok kiszervezésére* (a hatóság és egy gazdálkodó szervezet vagy társadalmi szervezet között); illetőleg a *hatósági jogalkalmazási tevékenység* terén (a hatóság és a környezethasználók között) – az alábbiakban ezzel az utóbbi kapcsolattal foglalkozunk. A módszer alkalmazása a *hatósági munka körében* lehetővé teszi, hogy

- tárgyaláson, a partnerek (a hatóság, a környezethasználó, a szakhatóságok és a nyilvánosság) *megegyezésén alapuló döntés* szülessen,
- a tartalom meghatározó eleme az *önkéntes kötelezettségvállalás* legyen (pl. a jogszabályok által megkövetelnél jobb környezeti mutatók vállalása, a követelmények egyedi, konkrét formába öntése),
- a környezetvédelmi megállapodás *helyettesítsen egyedi döntést (engedélyt)*, vagy akár jogszabályt is (különösen, ha az állam partnere nem egy vállalat, hanem pl. egy ágazati érdekképviselői szervezet, amikor a megállapodásnak kollektív jellege lehet).

⁶² BURGER Ferenc, RABÓCZKI Laura, SZABÓ Sándor, Az önkéntes környezetvédelmi megállapodások alkalmazásának előkészítése, in: Környezetpolitikánk európai dimenziói, szerk. Kerekes Sándor, Kiss Károly, MTA TK, Budapest, 2004, 101.

⁶³ BÁNDI Gyula, Gazdasági szabályozás, önszabályozás – útkeresés a környezetvédelemben, In: A környezetvédelmi szabályozás elmélete és gyakorlata, szerk. Fodor László, Licium-Art, Debrecen, 2002, 18.

Az ilyen megállapodások közjogi jellege mutatkozik meg abban, hogy ***tartalmuk nem teljesen szabad*** (függ az anyagi jogszabályok rendelkezéseitől, hiszen ugyanazt a jogvédelmet kell biztosítani, mintha a követelményeket jogszabályban illetve jogilag kötött hatósági határozatban rögzítenék), s megkötésük során fokozottan kell ügyelni az eljárási szabályok betartására (pl. a megállapodásnak nyilvánosnak, a tárgyalások folyamatának pedig mindenki számára követhetőnek kell lennie). Az egyik szerződő fél (az állam, az önkormányzat, illetve közszolgáltató) a közfeladat ellátásához sajátos, közjogi jellegű eszközökkel is rendelkezik. A megállapodás létrehozásában közreműködhet mediátor is (illetve a közvetítés eredménye szerződésben rögzíthető, s a későbbi határozatba beépíthető).

A magyar közigazgatási eljárási jog csak 2005 ősze óta teszi lehetővé alkalmazásukat (Ket. 76-77. §). A környezetvédelmi megállapodásoknak a hatósági munka körében az angolszász jogterületen vannak nagyobb hagyományai, ami a hatóságok és a vállalkozások közötti partneri viszonytal magyarázható, illetve a hatóságok nagyobb döntési szabadságára vezethető vissza (kisebb a jogszabályok jelentősége, jogalkalmazás helyett az egyedi esetre konstruálnak jogot). Az angolszász megoldások átvételével az európai jogban egyre több, a konszenzus, az együttműködés jelentőségét hangsúlyozó, illetve azt igénylő környezetvédelmi követelmény jelenik meg. Pl. az integrált szennyezés-megelőzési rendszer nagyfokú, érdemi együttműködést, partneri viszonyt követel meg a tagállami hatóságok és az ügyfelek részéről a BAT meghatározása során.

Magyarországon a környezetvédelmi megállapodások eddig elsősorban a közszolgáltatások körében (alapvetően polgári jogi alapokon) nyertek teret. Ilyen, pl. a települési hulladékok kezelése körében az önkormányzat és a közszolgáltató között létrejövő *közszolgáltatási szerződés*, illetve a közszolgáltató és a szolgáltatás igénybe vételére kötelezett ingatlanhasználók közötti jogviszony. Ugyancsak szolgálhatja közszolgáltatások fenntartását egy önkormányzati *társulási megállapodás* (pl. a hulladékkezelés, szennyvízkezelés körében). A hatósági feladatok kiszervezésére példa, hogy a megyei kormányhivatalok közlekedési felügyelőségei *hatósági szerződésben* jogosítják fel a szervizeket a közúti gépjárművek környezetvédelmi felülvizsgálatára. Ezek mellett találkozunk szerződéssel, pl. a „*Környezetbarát Termék*” *védjegy használatára való feljogosítás során* (noha a védjegy odaítélése közhatalmi aktussal történik, tanúsító védjegyről van szó, s így magától értetődő, hogy a védjegy tulajdonosa szerződésben jogosítja fel a sikeres pályázót a védjegy használatára).

Az európai uniós *támogatások nyújtása* körében is alkalmazzák (támogatási szerződés). Ebben az esetben a támogatás kifejezetten valamilyen környezetvédelmi beruházás megvalósítására irányul; de az is előfordul, hogy a megállapodásba belefoglalják a támogatott tevékenység környezetvédelmi (és egyéb, pl. az esélyegyenlőségre, nyilvánosságra vonatkozó) feltételeit. A teljesítés elmaradása a támogatás csökkentését, visszafizetését vonja maga után. Ilyen, pl. az egyes operatív programok irányító hatóságai (illetve az azok képviseletében közreműködő szervezetek, pl. a Nemzeti Környezetvédelmi és Energia Központ Kft.) és a kedvezményezettek között születő támogatási szerződések.

A megállapodásoknak a klímavédelemben, pl. a kibocsátási egységek (szén-dioxid kvóták) átruházása körében is szerepe van. Ebben az esetben azonban már nem beszélhetünk valódi környezetvédelmi megállapodásról, hiszen magának a (vagyon értékű jog átruházására irányuló) megállapodásnak nincs környezetvédelmi feltétele.

Meg kell jegyezni, hogy noha maga a támogatás csupán ösztönző eszköz, és mint ilyen a gazdasági módszerhez tartozik, a támogatási feltételek meghatározása már közvetlen magatartás-szabályozást jelent, a betartásuk ellenőrzése a rendészeti módszerre jellemző, szankcióként a támogatás megvonása pedig adott esetben a rendészeti szankciónál is nagyobb hátrányt jelenthet a kedvezményezett számára.

A konszenzuális módszer alkalmazása a fentiek szerint összekapcsolható a közigazgatási és a gazdasági módszerrel egyaránt. Az önszabályozáshoz is kötődhet azonban, hiszen mindkettő közös eleme az önkéntes kötelezettségvállalás. Jó példa erre, illetve a közigazgatási módszerhez kapcsolásra is, a „bajor környezetvédelmi megállapodás”, amelyben a tartományi kormány és az érdekképviselők a közigazgatási normák könnyítéséről, egyszerűsítéséről állapodtak meg azon vállalatok javára, akik az EU környezetvédelmi vezetési és hitelesítési rendszerének (EMAS-nak) megfelelő, sikeres környezetvédelmi teljesítményértékelést folytatnak le.⁶⁴

3. 7. Mértékrendelkezések

A mértékszabályozást első sorban a közigazgatás eszközének szokás tekinteni, mint amely annak meghatározására szolgál, hogy a hatóságok fellépésére (szankcionálásra, intézkedésre) milyen szintű terhelés illetve igénybe vétel esetében van szükség. A rendészeti szabályozás mellett azonban a gazdasági szabályozáshoz és az önszabályozáshoz is kapcsolódik ez a módszer (pl. vízkészlet-járulékfizetési kötelezettség kapcsolása egy bizonyos mértékű vízfogyasztás eléréséhez; a jogszabályban előírtnál szigorúbb határértékek megjelenése önkéntes kötelezettségvállalásként).

Klasszikus eszköze a határérték (ezzel foglalkozunk majd részletesebben), amely azt határozza meg, hogy ***milyen szintű terhelést, igénybe vételt lehet elfogadottnak tekinteni.***

A Kvt. háromféle határérték fogalmát határozza meg. *Igénybevételi határérték:* a környezet vagy valamely eleme jogszabályban vagy hatósági határozatban meghatározott olyan mértékű igénybevétele, melynek meghaladása – a mindenkori tudományos ismeretek alapján – környezetkárosodást idézhet elő. *A kibocsátási határérték:* a környezetnek vagy valamely elemének jogszabályban vagy hatósági határozatban meghatározott olyan mértékű terhelése, melynek meghaladása – a mindenkori tudományos ismeretek alapján – környezetkárosodást idézhet elő. Végül a *szennyezettségi határérték* a környezet valamely elemének olyan — jogszabályban meghatározott — mértékű szennyezettsége, amelynek meghaladása — a mindenkori tudományos ismeretek alapján — környezetkárosodást vagy egészségkárosodást idézhet elő.

⁶⁴ LÜBBE-WOLFF, Gertrude, Öko-Audit und Deregulierung, Eine kritische Betrachtung, Zeitschrift für Umweltrecht 1996/4, 174-176.; FODOR, Integratív környezetjog... i.m., 129.

Az ember tevékenységével hat környezetére, amivel a környezet bizonyos mértékű igénybe vétele, terhelése szükségszerűen együtt jár. A környezet terhelése (igénybe vétele) elvileg két szinten ragadható meg:

- amelyen a hatás már mérhető, vagy kiszámítható, s amelyhez még csak a szabályozás egyes gazdasági eszközei, vagy az elővigyázatosság elvének követelménye kapcsolódnak,
- a kibocsátási (illetve igénybe vételi) határértékhez képest, amely felett már környezetszennyezésről beszélhetünk, és amelyhez a szankciók alkalmazásának lehetősége, illetve az alapelvek közül a megelőzés (a környezetkárosodás megakadályozása) kapcsolódik.

A határértékek leggyakoribb fajtája a **kibocsátási (másképp emissziós) határérték**, amelyet *az érintett környezeti elem vonatkozásában, az egyes terhelő hatások, illetve szennyező anyagok fajtáira* külön-külön állapítanak meg (víz esetén, pl. a szennyvíz ólomtartalmára töménységben – g/m³-ben; zajterhelésnél decibelben, stb.). Ez a határértéktípus **közvetlenül a kibocsátásra** (a kibocsátással járó tevékenységre, technológiára, termékre) irányul, teljesítését is a kibocsátás helyén kell ellenőrizni (ha lehet, mérni, ha nem mérhető, akkor számítani – pl. légszennyező anyagot a felhasznált tüzelőanyagok mennyisége vagy a kémény körül kiülepedett korom összetétele alapján). Mértékét több szempont figyelembe vételével határozzák meg, mégpedig első sorban *a technológia lehetőségei alapján, illetve a környezet terhelhetőségének függvényében*.

Az EU környezetvédelmi irányelvei általában azt követelik meg, hogy a határértékek az ún. elérhető legjobb technika alkalmazása által lehetővé tett, legkisebb kibocsátási szinthez kötődjenek (azaz legyenek azonosak az ún. technológiai határértékkel). Előfordulhat azonban, hogy a (rossz, vagy sérülékeny) környezetállapot megóvásához ez nem elegendő, ilyen esetben természetesen a technológiai határértéknél szigorúbb is előírható. Ez a megközelítés új a magyar környezetjogban, hiszen korábban a határértékek függetlenek voltak a technológiától (nem létezett a BAT-hoz hasonló követelmény), s általában enyhébbek voltak annál, amit az EU megkövetelt.

A kibocsátási határértékek **részben jogszabályokban, részben egyedi hatósági határozatban** (tipikusan engedélyben) jelennek meg. A normatív határértékektől az egyedi határértékek eltérhetnek, amennyiben azt a helyi környezeti adottságok is indokolják. A jogszabályok többnyire kifejezett felhatalmazást is adnak erre, meghatározva az egyediesítés szempontjait.⁶⁵

A határértékek másik meghatározó típusa a jogszabályban rögzített, **környezet-minőségi** (szennyezettségi, vagy imissziós) **határérték**, amelyik *a hatásviselő oldaláról* igyekszik megragadni ugyanazon folyamatokat, amelyek a szennyezettséghez, környezetkárosodáshoz vezetnek. Azt a határt szabják meg, amíg a környezet adott eleme az egyes szennyezőanyagokkal terhelhető. A határértékek teljesülését *az adott övezetben (zónában), kijelölt mérési pontokon* ellenőrzik,

⁶⁵ Ez az integrációhoz (a minden szempont figyelembe vételéhez, ütköztetéséhez) elengedhetetlen – MASING, Johannes, Kritik des integrierten Umweltschutzes, Deutsches Verwaltungsblatt, 3. Juni 1998, 551-552.

követik nyomon (monitoring). Betartásuk nem egy környezethasználó közvetlen kötelezettsége.

A szennyezettséghez, mint állapothoz (ahogyan azt a szabályozás tárgya körében már tisztáztuk) nem csak egyes szennyezések vezethetnek, a környezetminőségi norma **túllépéséhez szankció ezért sem kapcsolható**. A minőségromlás elhárítása, vagy épp a lakosság egészségi károsodásának megelőzése érdekében azonban szükség van a közigazgatás fellépésére, s bizonyos **intézkedésekre**.

Így, pl. intézkedési program készítésére, majd annak alapján üzemi szintű intézkedési tervek készítésére és végrehajtására; szmog esetében a lakosság tájékoztatására vagy riasztására, s egyidejűleg a kibocsátással járó tevékenységek korlátozására. Abban az esetben, ha a környezetkárosodás már kialakult, s az eredeti állapot (legalább a környezetminőségi norma szintjén) nem állítható helyre, elképzelhető, hogy a helyreállítás szintjét, mint célállapotot, ugyancsak (a korábbinál, illetve az általánosnál enyhébb) határértékkel írják elő.

A környezetminőségi határérték túllépése **viSSZacsatolást** jelent a kibocsátási határértékek meghatározásához is, hiszen azt mutatja, hogy az elérni kívánt környezetállapot a megszabott kibocsátási követelményekkel nem biztosítható. Ilyenkor **új, szigorúbb kibocsátási határértékeket** írnak elő, illetve az adott térségben **korlátozzák az új létesítmények telepítését**. Utóbbi (pl. a levegővédelemben és a vízvédelemben) azt jelenti, hogy új (környezeti hatásvizsgálathoz vagy egységes környezethasználati engedélyhez kötött) kibocsátás nem engedélyezhető, csak ha az adott térség többi létesítményében megfelelő kibocsátáscsökkentést hajtanak végre. (A környezet-gazdaságtanban ezt hívják kompenzációs módszernek.⁶⁶)

A Kvt. szerint egyes környezeti elemekre nem csak a minőség megóvását szolgáló, de **az igénybevételt korlátozó határértékeket** is meg kell állapítani, a környezetkárosodás kizárása érdekében.

Erre a felszín alatti vizek szabályozása köréből említhetünk példát, e víztestek **igénybevételi határértékeit** az EU víz-keretirányelve alapján készített, ún. vízgyűjtő-gazdálkodási tervekben kell előírni. Ez új, a magyar jogtól teljesen idegen megoldás, hiszen hazánkban az igénybevételek mértékét korábban a vízjogi engedélyekben (más erőforrások esetében egyéb engedélyben vagy koncessziós szerződésben) állapították meg.

A Kvt. ezeken kívül a határértékek számos fajtáját ismeri. A területi hatály szempontjából szó lehet általános, területi, helyi, övezeti és egyedi határértékről; alkalmazási körük lehet a tervezés, az üzemeltetés, a környezet vagy az egészség védelme, illetve rendkívüli helyzet. A személyi hatály alapján a határérték vonatkozhat minden kibocsátóra, egy adott ágazatra, de egy konkrét üzemre (környezethasználatra) is. A tárgyi hatály kiterjedhet nem csak tevékenységre, hanem (újonnan előállított) termékekre is (pl. gépjárművek szén-dioxid kibocsátása, repülőgépek zajterhelése).

⁶⁶ SZÁSZ, i.m., 29-30. E szerző rámutat, hogy a kompenzációs politika eredetileg a környezetminőségi célok szigorításával kapcsolódott össze (túlkompenzáció).

A határértékeket (pl. a műszaki-tudományos ismeretek mindenkori szintjéhez, a társadalom környezeti érzékenységéhez, illetve a környezet terhelhetőségéhez igazítva) rendszeresen felül kell vizsgálni.

Erről a végrehajtási rendeletek némelyike – az uniós követelményeknek megfelelően – tartalmaz is előírást, pl. a levegővédelmi határértékek háromévente vizsgálándók felül.

A határértékek mellett másféle mértékrendelkezések, pl. küszöbértékek is léteznek. Küszöbértékről akkor beszélünk, ha a mértékrendelkezés nem a megengedhetőségre vonatkozik (túllépéséhez nem a szennyezés következményei kapcsolódnak), hanem egyéb követelmények alkalmazása. Az egyes környezet-használatokra vonatkozó követelmények egy része (mint a környezeti hatásvizsgálat előírása az engedélyhez; ún. külső védelmi terv megkövetelése a veszélyes vegyi üzemek esetében), pl. csak bizonyos nagyságrend (küszöb) elérése esetében alkalmazandó.

A tevékenység és a hatások jellegén túlmenően ugyanis, pl. a hatásvizsgálati kötelezettség megállapítása során, jelentősége lehet a tevékenység nagyságrendjének is; a küszöbértékeket pl. az alapterület, a kapacitás, a teljesítmény, a vízigény, stb. tekintetében határozzák meg. Az azokat el nem érő tevékenységekre (pl. kisteljesítményű hőerőműre) a hatásvizsgálati kötelezettség nem terjed ki.

Egyes környezeti elemek védelmére védelmi övezeteket, védőtávolságokat, stb. jelölnek ki, amelyek kiterjedését részben ugyancsak mértékrendelkezésekkel határozzák meg. (Erre példát a levegővédelmi szabályozás kapcsán mutatunk majd be a III. fejezetben).

3. 8. Technológiai előírások

A technológiai előírások az adott környezethasználó által alkalmazott módszerekre, eljárásokra, tevékenysége környezeti hatásainak mérésére, stb. vonatkoznak. Sokkal **közvetlenebb beavatkozást jelentenek** (ha jogilag kötelezőek, akkor nagyobb mértékben érintik a vállalkozás szabadságát), mint a mértékrendelkezések, hiszen nem csak a hatótényezőkre (pl. kibocsátásokra), hanem adott esetben **magára a tevékenységre**, annak lényegére is **irányulnak**. Szabályozásuk (kialakításuk) azonban általában olyan módon, illetve olyan eljárásban – **a környezethasználók bevonásával, s nem egyoldalú közhatalmi aktussal** – történik, amely rugalmas alkalmazkodást tesz lehetővé.

A technikai jellegű szabályok eredetileg a termék, technológia biztonságát, megfelelő minőségét, megjelenését biztosították, s jellemzően szabványokban, műszaki előírásokban jelentek meg. Mára ezek széleskörű alkalmazása jellemzővé vált a környezetvédelmi szempontok érvényesítése érdekében is, mégpedig kötelező jellegű, általános (jogszabályi) és egyedi (pl. engedélyben rögzített) előírásként is.

A szabványosítás folyamatában az érintett gazdasági szereplőknek jelentős szerepe van, pl. a nemzetközi szabványügyi szervezetben (ISO – amely nem kormányközi szervezet). Ilyen értelemben a szabványosítás az önszabályozáshoz is kapcsolódik.

Jellemző továbbá, hogy olyan közvetlen magatartási előírások jelentek meg köztük, amelyek már nem csak a tevékenység, technológia egy-egy fázisára, elemére, (környezetvédelmi) tulajdonságára vonatkoznak, hanem *a teljes (termelési-fogyasztási) folyamatra kiterjednek, a nyersanyag előállításától a hulladékká vált termék kezeléséig*. Ennek a megoldásnak a segítségével viszonylag rugalmas szabályozási technika érhető el, hiszen a jogalkotónak, a hatóságnak nem kell minden magatartási szabályt esetről esetre megkonstruálnia, hanem elegendő a már kidolgozott követelményrendszerre (pl. ágazati referenciákra, BAT-útmutatókra a szénhidrogén-gyártás, papír- vagy üveggyártás, nagyüzemi állattartás, stb. területén) utalnia.

A rugalmasság abban áll, hogy a technológiai követelményrendszer változása nem feltétlenül igényli a jogszabály vagy hatósági határozat módosítását. Mint látni fogjuk, vannak azonban olyan esetek – pl. az egységes környezethasználati engedélyhez kötött tevékenységek köre ilyen – amikor a technológiai követelmények (BAT) változása az engedély felülvizsgálatához vezethet.

Az ilyen komplex előírásoknak két fő típusa ismert, amelyek az EU környezet-jogának közvetítésével kerültek be, újdonságként, a magyar követelményrendszerbe:

- Az **ipari**, (ipari módszerekkel végzett mezőgazdasági), szolgáltatási, energetikai, stb. szektorokban alkalmazható, ún. „**elérhető legjobb technika**”, illetve elérhető legjobb technikák (best available technics, **BAT**-ok), amelyek a műszaki értelemben vett technológiák mellett az alkalmazott tervezési, szervezési, megvalósítási, működtetési, karbantartási, stb. megoldásokra is kiterjednek. Az ágazati szinten összeállított BAT „referencia-dokumentumokban” általában nem egyetlen konkrét technikáról van szó, hanem többről, amelyek közül választani lehet (s majd az engedély rögzíti a ténylegesen alkalmazásra kerülőt), és
- A **mezőgazdasági** tevékenység körében alkalmazott „**helyes gazdálkodási gyakorlat**” (illetve a jó mezőgazdasági és környezeti állapot) követelményei, amelyek a növényvédelemtől a trágyázáson át egészen az üzemi terület tisztántartásáig meghatározzák az egyes tevékenységfázisok megengedett és tiltott formáit.

Előbbi többek közt az integrált szennyezés-megelőzési és ellenőrzési rendszerben, a levegővédelemben, a hulladékgazdálkodásban, utóbbit pedig a víz-, illetve talajvédelem egyes speciális területein (az agrár-környezetvédelemben) alkalmazzák.

A Kvt. alapján az **elérhető legjobb technika**: a korszerű technikai színvonalnak, és a fenntartható fejlődésnek megfelelő módszer, üzemeltetési eljárás, berendezés, amelyet a kibocsátások, környezetterhelések megelőzése és – amennyiben az nem valósítható meg – csökkentése, valamint a környezet egészére gyakorolt hatás mérséklése érdekében alkalmaznak, és amely a kibocsátások határértékének, illetőleg mértékének megállapítása alapjául szolgál. Ennek értelmezésében:

- legjobb az, ami a leghatékonyabb a környezet egészének magas szintű védelme érdekében;
- az elérhető technika az, amelynek fejlesztési szintje lehetővé teszi az érintett ipari ágazatokban történő alkalmazását elfogadható műszaki és gazdasági feltételek mellett, figyelembe véve a költségeket és előnyöket, attól függetlenül, hogy a technikát az országban használják-e vagy előállítják-e és amennyiben az az üzemeltető számára ésszerű módon hozzáférhető;
- a technika fogalmába beleértendő az alkalmazott technológia és módszer, amelynek alapján a berendezést (technológiát, létesítményt) tervezik, építik, karbantartják, üzemeltetik és működését megszüntetik, a környezet helyreállítását végzik.

A Helyes Gazdálkodási Gyakorlat pedig az erre vonatkozó miniszteri rendelet meghatározása szerint: az egyszerűsített területalapú támogatások és a vidékfejlesztési támogatások igényléséhez teljesítendő... „Helyes Gazdálkodási Gyakorlat” feltételrendszerének meghatározásáról szóló 4/2004. (I. 13.) FVM rendelet 2. számú mellékletében foglalt előírások összessége. Ez tehát egy feltételrendszer (magatartási előírások gyűjteménye), amely a gazdálkodás környezeti fenntarthatóságára irányul.

Itt is utalnunk kell a különböző szabályozási módszerek lehetséges kombinációira. Jellemző példa erre a technológiai határérték alkalmazása, ami azt jelenti, hogy a BAT által lehetővé tett, legkisebb kibocsátás szintjét írják elő a környezethasználó számára. A technológiai előírások (akárcsak a mértékrendelkezések) olyan tartalmi követelmények, amelyek érvényesítése nem csak a rendszertípus módszerhez kapcsolható, hanem gazdasági eszközök is megtölthetők ilyen tartalommal. Így, pl. a helyes gazdálkodási gyakorlat egyes szabályainak a teljesítése kötelező, míg mások az agrártámogatások feltételeként (is) érvényesülnek.

3. 9. A hatékonyság kérdése és a többféle szabályozási módszer

A környezetvédelmi szabályozás egyik – nemkívánatos – sajátosságaként szokás említeni, hogy más szabályozási területekhez képest csekély fokú a hatékonysága, vagyis relatíve nagy az eltérés a jogi (különösen az EU-jogi) előírások és a tényleges megfelelés között,⁶⁷ illetve a célul kitűzött (elfogadhatónak tartott) és a valós környezetállapot (igénybe vetttség, szennyezettség) között.

Az alacsony hatékonyság okai között említhető meg a környezetterhelés diffúz jellege (kevésbé látható, mérhető terjedése), s ebből következőleg a környezet hatótényezők és a károk, ártalmak közötti oksági viszony feltárásának (bizonyításának) nehézsége; a természeti rendszer (vagy akár csak a környezet) ismeretének tökéletlensége; a szabályozandó (természeti, gazdasági) folyamatok megfigyelésére és ellenőrzésére szolgáló mérő, megfigyelő rendszerek (technológiák, infor-

⁶⁷ KRÁMER, Ludwig, Az Európai Bizottság szerepe a közösségi környezetvédelmi jog átvételének ellenőrzésében, Európai Jog 2002/3, 5.

mációs rendszerek, hatóságok) alacsony fejlettségi foka (mindezekből következik az „észlelési deficit”). Ezek mellett a jogpolitikai döntések „értékelési deficittel” is jellemezhetők, amelynek okai a jogszabályok megfelelő előkészítésének (előzetes hatásvizsgálatának) a gyakori elmaradása; az előírások hatálya alá tartozó személyek és tárgyak körének a megvonásában rejlő nehézségek; a környezeti javak értékelésének a problémája (nem forintosítható károk, a közlegelők tragédiája, alacsony társadalmi környezeti érzékenysége, a következményeknek a jövő nemzedékekre terhelése, stb.); az integráció tökéletlensége (pl. a közpolitikai döntések ágazati előkészítése és végrehajtása miatt). A szűkebb értelemben vett végrehajtási deficit okai a nehezen végrehajtható (bonyolult, nehezen áttekinthető inkoherens) előírások; jogi és igazgatási intézményrendszer általános gyengeségei, mint pl. a jogkövetési morál, az egységes és kiszámítható jogalkalmazási gyakorlat hiányosságai; vagy a környezetvédelmi igazgatási szervezet sajátos problémái is, mint pl. az önálló környezetvédelmi tárca hiánya, a területi szervek túlterheltsége, a jegyzők szakértelmének hiánya, az ágazatok közti együttműködés gyakori hiánya, vagy a szervezetet érő gyakori változtatások (a stabilitás hiánya),⁶⁸ stb.

A szabályozás hatékonysága ezeken túlmenően a gazdaság szerkezetén (pl. a mezőgazdaságban a természeti adottságokhoz nem igazodó művelési ágakon, az energiaszektorban az erőművek méretén és a hálózat szerkezetén, stb.), és a társadalom szerkezetén is (pl. a helyi közösségek erején, a demokrácia működésén) is múlik. Mindezek a példák arra mutatnak rá, hogy a „végrehajtási (vagy más néven közigazgatási) deficit” problémája nem kezelhető pusztán környezetpolitikai illetve környezetjogi kérdésként.⁶⁹

A szabályozási módszerek csoportosítása és részletes bemutatása során láthatuk, hogy vannak egymást kiegészítő, egymást helyettesítő és egymást kizáró eszközök is. Mint nyilvánvalóvá tettük, a jogfejlődés az egyre korszerűbb megoldások, illetve az egyre többféle (egymással megférő) módszer egyidejű alkalmazása irányában mutat, amit alapvetően a hatékonyság növelésének, a korábbi szabályozás elégtelenségei kiküszöbölésének a szándéka vezérel.

Emellett meg kell említeni, hogy az európai integráció, a környezetvédelmi jogharmonizáció felerősíti a jogi kultúrák egymásra hatását, s ez szintén érdemben befolyásolja a környezetjog módszertanát. Az immár több évtizedet átívelő európaizációs folyamat kezdetén az európai jog még hasonló szabályozási koncepciót érvényesített, mint a rendészeti igazgatásban gyökerező, kontinentális nemzeti környezetjogok; alapvetően határértékek, műszaki előírások útján. A ’80-as évek végétől azonban megjelentek az angol és a skandináv jog elemei – pl. új típusú vizsgálati és engedélyezési előírások, amelyek nagymértékben támaszkodnak a gazdasági szereplők felelősségérzetére és a társadalmi kontrollra; az integratív megközelítés; illetve a piacgazdasági módszerek.⁷⁰ Magyarországnak – a többi, új tagállamhoz hasonlóan – nem csak a konkrét (közvetlen) környezeti előírások (pl. határértékek) teljesítése terén, hanem az új típusú módszerek alkalmazása, a korszerű szabályozási filozófiák érvényesítése körében is számos lemaradást kell még behoznia.

⁶⁸ BÁNDI Gyula, A magyar környezetvédelmi jog alakulása 1985/1990–2005, in: A magyar jogrendszer átalakulása 1985/1990–2005 II, szerk. Takács Péter – Jakab András, Bp., 2007, Gondolat–ELTE ÁJK, 864.

⁶⁹ FODOR László, A hatékonyság kérdése és a végrehajtási deficit jelensége a környezetvédelmi szabályozásban, in: A környezetvédelmi jog és igazgatás hatékonyságának aktuális kérdései, szerk. Fodor László, DE ÁJK, Debrecen, 2005, 17–51.

⁷⁰ KNOPP, HOFFMANN, i.m., 219–230.

A jellemző szabályozási módszerek áttekintése arra is módot ad, hogy jellemezzük azt a környezetpolitikát, amelynek a szolgálatában állnak. Ezen az alapon összehasonlítható egymással a reaktív (a környezeti problémákra a felmerülésük függvényében válaszoló, védekező) és a proaktív (a problémák elébe menő, integrált) környezetvédelem (ld. a 8. táblázatot!)

szempontok	reaktív környezetvédelem	proaktív környezetvédelem
ágazati irányítás	ágazati felelősségi szaktárca (államtitkárság)	a környezetvédelmi tárca integrálja, koordinálja az irányítást
problémakezelés	szektorális	integrált, holisztikus
eszközök	rendészeti eszközök, adótípusú gazdasági eszközök, támogatások	zöld adórendszer, önszabályozás
tipikus közigazgatási tevékenységek	engedélyezés, ellenőrzés, szankciók, kárelhárítás	tervezés (stratégiák), koordináció (együttműködő problémamegoldás), szaktanácsadás
finanszírozási forrás	költségvetés, állami pénzalapok	üzleti szféra, alapítványok
az eredmények időhorizontja	rövidtávú, sokszor csak átmeneti eredmények	tartós eredmények, később jelentkeznek
demokrácia	a „zöldek” ellenfelek	partnerség

8. táblázat: a reaktív és a proaktív környezetpolitika összehasonlítása⁷¹

⁷¹ CSUTORA Mária, KERÉKES Sándor, A környezetbarát vállalatirányítás eszközei, KJK-KERSZÖV, Budapest, 2004, 44.

II. FEJEZET – A KÖRNYEZETVÉDELMI SZABÁLYOZÁS ÁLTALÁNOS RÉSZE

1. A környezetvédelmi szabályozás kialakításának alapvető szempontjai

A környezetvédelmi szabályozás kifejezetten értékorientált szakterület, amelyik nemcsak, hogy saját célokat és elveket követ, de azokat ráadásul igyekszik más szabályozási területeken is érvényesíteni. Ilyen értelemben véve ez nem is egy ágazati szabályozás, hanem inkább ágazatokat összekötő rendszer, s ennek megfelelően a környezettel kapcsolatos szabályozási szempontok gyakran az egész jogrendszert befolyásolják, s nem „csak” a környezetjogot. Ennél fogva ennek az értékrendnek az áttekintése egy tananyag keretei között teljes körűen nem lehetséges. Ehelyett szabályozási forrásokat, dokumentumokat állítunk középpontba, különös tekintettel az EU környezetpolitikájának a fejlődéstörténeti állomásaira, valamint a magyar környezetvédelmi törvényre. Legrészletesebben a törvény alapvető katalógusát (a megelőzés, elővigyázatosság, helyreállítás, a felelősség, az együttműködés, a tájékozódás, tájékoztatás, nyilvánosság elveit) vizsgáljuk, de az elvek bemutatását a törvénytörzestől, s gyakran a törvényhozó akaratától is eltérően, annál szélesebb értelmezésben végezzük el. Mivel a törvény számos alapvető elvet nem deklarál, amelyek bizonyos mértékig kimondatlanul is, szükségszerűen érvényesülnek benne, szélesebb alapvető gyűjteményt vázolunk fel (így szólunk az integráció, a társadalmi részvétel, a tervszerűség elveiről is).

A környezetvédelmi szabályozás legáltalánosabb elemei a környezetvédelmi **célok és alapelvek**. Ezek alkotják azt az értékrendet, amely a további szabályozás (stratégiaalkotás, jogalkotás, jogalkalmazás) és nem szabályozási természetű intézkedések (pl. környezetállapot javítására irányuló beavatkozások, környezeti képzés és nevelés) irányainak a meghatározására fogalmazódott meg. A szabályozás eme legáltalánosabb elemei a politika (jogpolitika illetve szakpolitika) síkján jelennek meg először, de magas szintű jogszabályokra is jellemző ilyenek meghatározása, gyakran a politikai dokumentumokból való átvételük révén.

Az Európai Unióban már maga a szerződési jog is rögzít környezetvédelmi célkitűzéseket, mint amilyen a fenntartható fejlődés, a környezetminőség megőrzése és javítása, az emberi egészség védelme, a védelem magas szintjének elérése, a természeti erőforrások ésszerű hasznosítása, illetve a nemzetközi intézkedések ösztönzése a regionális és globális problémák (pl. a klímaváltozás, a földi környezet savasodása) leküzdése körében. Ezeket először ún. környezetvédelmi akcióprogramokban fogalmazták meg.

A magyar környezetjog legáltalánosabb célkitűzései közé tartoznak a Kvt. céljai, amelyek több tekintetben hasonlítanak az előzőekre. Megjelenik ugyanis közöttük, pl. a fenntartható fejlődés, az ember és a környezet harmonikus kapcsolata, a környezet egészének magas szintű védelme, az emberi egészség védelme, a környezethez való alkotmányos jogok érvényesítése és az erőforrásokkal való ésszerű, takarékos gazdálkodás.

A célok legitimálják a szabályozást, nagyban meghatározva a szabályozás tárgyát. Az alapelvek pedig amellet, hogy ugyancsak legitimálják és segítik az alacsonyabb szintű jogalkotást (abban, hogy milyen módon kell konkretizálni az

általános szabályokat), fontos jogértelmezési fogódzót nyújtanak a jogalkalmazás számára is (a környezetjogra jellemző, határozatlan jogfogalmak értelmezésében, a joghézagok kitöltésében, a mérlegelési jogkörök gyakorlásában, stb.). A környezetvédelemre az jellemző azonban, hogy a célok és az elvek nem csak, hogy szorosan kapcsolódnak egymáshoz, hanem egy-egy cél adott esetben alapelv is egyben, illetve gyakran előfordul, hogy egy értékről nehéz volna eldönteni, hogy az egy elv, avagy inkább célkitűzés-e.

Az alábbiakban további célokat csak az EU környezetpolitikája kapcsán említünk meg, és inkább az alapelvekkel foglalkozunk részletesebben, mégpedig azokkal, amelyeket kifejezetten alapelveként is fogalmaztak meg.

1. 1. A környezetvédelmi alapelvek rendszere

Az alapelvek köre nem azonos pl. a Kvt. alapelveivel (amelyeket alább bemutatunk), hiszen egy annál sokkal gazdagabb értékrendről van szó, amely egyetlen dokumentumba nem is foglalható bele. A környezetvédelmi szabályozás alapelvei (a többi, konkrétabb követelményhez hasonlóan) különböző idők és (szabályozási) filozófiák, koncepciók termékei, különböző jellegű forrásokban (környezetpolitikai, illetve ágazati stratégiai tervekben, jogszabályokban) és a szabályozás különböző szintjein (nemzetközi és európai uniós dokumentumokban, nemzeti alkotmányokban, környezeti tárgyú törvényekben) fogalmazódtak, illetve jelennek meg.

Ha számba vesszük valamennyi forrást, és megkíséreljük felállítani az elvek katalógusát, akkor egy közel száz tételből álló listát kapunk, ráadásul közöttük tartalmi ellentmondásokkal és részben ismétlésekkel is. Szükség van tehát a rendszerezésükre. Az egyes környezetjogi tankönyvekben több, erre irányuló megoldással is találkozunk. A legegyszerűbb csoportosítást a német tankönyvek adják, amelyek szerint a környezetjognak három kiinduló alapelve van: az elővigyázatosság, az együttműködés és a felelősség elve („okozói elv”), amelyekből minden más elv levezethető. (Ezen elvek tartalmát a hazai szabályozás kapcsán vizsgáljuk majd meg.)⁷²

Ismert olyan megoldás is, amely aszerint próbálja rendezni az alapelveket, hogy a nemzetközi, az európai vagy a magyar környezeti szabályozás elveinek tekinthetők-e (Bakács). E megközelítés inkább csak az ún. explicit (deklarált) elvekre alkalmazható, és hiányossága, hogy az elvek tartalmát, illetve az azok közti különbségeket egyaránt nehezen tudja megragadni. Arra azonban például alkalmas, hogy rávilágítson a magyar és az európai dokumentumokban alapelveként rögzített értékek köre közötti különbségekre, esetleges hiányosságokra.⁷³

⁷²KLOEPFER, Umweltrecht i.m., 163.; ERBGUTH, Wilfried, SCHLACKE, Sabine, Umweltrecht, Baden-Baden, Nomos, 2012, 55.

⁷³BAKÁCS Tibor, Környezetjog, KGI, Budapest, 1997, 157-158.

2011-ben pl., az Alaptörvény előkészítése során felmerült több olyan környezeti vonatkozású alapelv rögzítésének az igénye, amelyeket az EU alapító szerződésai tartalmaznak. Ilyenek, pl. a védelem magas szintjének, a környezetállapot javításának vagy a környezeti szempontok figyelembe vételének az elvei. Ezek végül nem kerültek be az Alaptörvény szövegébe. Ez persze nem jelenti azt, hogy ne befolyásolnák a magyar szabályozás alakulását, pl. a Kvt. céljaiként, vagy alapelveiként.

A magyar irodalomból ismert, mérvadónak tekinthető megközelítés (Bándi) azt emeli ki a rendszerezés során, hogy az elvek a *környezetpolitika, a környezetjog, avagy valamely sajátos környezetvédelmi szakterület szabályozásának* elvei közé tartoznak-e.⁷⁴ E megközelítést a magunk részéről elfogadjuk, azzal a megjegyzéssel, hogy az így kijelölt szintek nem határolódnak el élesen egymástól. Ennek több oka is van, pl. hogy a környezetpolitika elveinek jelentős része a környezetjog elvének is tekintendő egyszerre; az adott dokumentum, illetve forrás normatív vagy politikai jellege nem feltétlenül határozza meg az alapelv jellegét; vagy hogy a szakterületi elvek némelyike nem más, mint az általános környezetjogi alapelvek konkretizálása (pl. a Kvt. szerinti felelősség – általános – elve a hulladékról szóló törvény alapelvei között kiterjesztett gyártói felelősséggént fogalmazódik meg).

E pontban csak az általános elvekkel foglalkozunk, míg egyes ágazati (szakterületi) elveket a tankönyv III. fejezetében (pl. a hulladékok kapcsán) tekintünk át.

1. 2. Néhány nemzetközi környezetvédelmi elv

A környezetpolitika elvei a környezetvédelemmel kapcsolatos állami-közhatalmi tevékenység (nemzetközi együttműködés, stratégiák formálása, jogi szabályozás) legtagabb kereteit jelölik ki, egyben meghatározva annak viszonyát a többi (szak-) politikához (az állami vagy épp nemzetközi fellépés többi célterületéhez). Először néhány nemzetközi elvet említünk meg, a teljesség igénye nélkül. A nemzetközi együttműködésnek, a különböző deklarációkban szereplő alapelveknek az 1970-es évektől kezdve jelentős a szerepe a nemzeti környezetvédelmi szabályozás kialakulásában (pl. 1972-ben jelent meg a környezethez való jog alapelveként, amit e jognak a számos ország alaptörvényében történő rögzítése követett). Az 1972-ben megrendezett, stockholmi környezetvédelmi világkonferencia záródokumentumába foglalt alapelvek közül többet azért is érdemes felidézni, mivel ez a konferencia erőteljesen befolyásolta az Európai Gazdasági Közösség környezetpolitikáját:

- az egészséges, és emberhez méltó környezethez mindenkinek joga van,
- támogatni kell a fejlődő országokat fejlesztéseikben, lemaradásuk behozásában,
- az erőforrások ésszerű felhasználása érdekében a környezetvédelem szempontjait integrálni kell a fejlesztési döntésekbe,
- tervszerűség (a gazdasági és környezeti érdekek összehangolása érdekében),

⁷⁴ BÁNDI, Környezetjog i.m., 27.

- a környezetvédelem oktatásának és kutatásának fontossága, illetve támogatása,
- az államok szuverén joga saját környezetpolitikájuk alapján hasznosítani természeti erőforrásaikat, de ezzel nem okozhatnak kárt más állam területén,
- az államoknak egymással együtt kell működniük a környezet védelmében, a szabályozás fejlesztésében,
- a fejlett országok előírásai (határértékei) nem alkalmazhatók automatikusan a fejlődőkre a költségek, az értékarányok és a természeti adottságok eltérése miatt, stb.

Ugyancsak közvetlenül befolyásolta a közösségi környezetpolitika alakulását az 1992-ben rendezett, Környezet és fejlődés című, *Rio de Janeiro-i világkonferencia*, ahol egyes stockholmi alapelvek megismétlésén túl újabbakat is rögzítettek, amelyek közt tartalmilag nem csak politikai, nemzetközi jogi, de a nemzeti jogokra vonatkozók is találhatók:

- a fenntartható fejlődés jegyében a jövő generációk szükségleteit is biztosítani kell,
- fokozott figyelmet kell fordítani a szegényebb és egyben a környezeti hatásoknak leginkább kiszolgáltatott országok szükségleteinek,
- a globális összetartozás (a közös, de megkülönböztetett felelősség elve), melynek jegyében az államok közösen, de környezetszennyezésük arányában felelnek a földi ökoszisztéma megőrzéséért,
- a magánszemélyek részére részvételi és információs jogokat kell biztosítani a döntések meghozatalában,
- a környezeti adottságok és a környezetvédelmi szabályok összhangja,
- a szennyező fizet,
- hatásvizsgálat, stb.

A Rio de Janeiro-i konferencia hatására a környezetvédelmi szempontok egyre több szakterület előírásaiba épültek be, vagyis előrelépések történtek a fenntartható fejlődés megvalósításához nélkülözhetetlen integráció terén. 2002-ben *Johannesburgban* tartották a következő nagy, környezetvédelmi konferenciát, ahol újabb nyilatkozatot fogadtak el. Ez a deklaráció a fenntartható fejlődés koncepcióját továbbfejlesztve, azt egy hárompilléres szerkezetben értelmezte: a gazdasági fejlődést, a társadalmi fejlődést és a környezetvédelmet egymással kölcsönösen összefüggő és erősítő pillérekként. *A fenntartható fejlődés három pillére* közül a korábbiaknál nagyobb hangsúlyt helyezett a társadalmi pillérre – a szegénység felszámolására, a szolidaritásra és az együttműködésre.

2012-ben *Rio de Janeiróban* újabb ENSZ-konferenciát tartottak a fenntartható fejlődésről. A „Rio+20” konferencián elfogadott, „A jövő, amit szeretnénk” c. dokumentum megerősítette a részes államok elkötelezettségét a fenntartható fejlődés mellett, továbbra is érvényesnek ismerve el az 1992-es riói alapelveket. Az integráció elvével kapcsolatban kiemelte a fenntartható fejlődés három di-

menziója integrálásának az igényét, mivel az elmúlt 20 év eredményei nem tekinthetők kielégítőnek e téren.⁷⁵ Újdonság a fenntartható fejlődés eléréséhez vezető út, az ún. „*zöld gazdaság*” koncepciója, amelynek kiemelt eszközei az ún. fenntartható fogyasztási és termelési minták.

A zöld gazdaság eszerint olyan gazdaságot jelent, amely takarékos és hatékony erőforrás használattal, a megújuló erőforrások előtérbe állításával ér el növekedést, mégpedig úgy, hogy kiküszöbölje a környezetre gyakorolt káros hatásokat, tekintettel van a környezeti erőforrások korlátozott voltára, s ugyanakkor növeli a jólétet (pl. zöld munkahelyekkel javítja a foglalkoztatottságot).

1. 3. Az európai környezetpolitika legfontosabb céljai és alapelvei

A környezetpolitika, mint önálló szakpolitika, elsőként az Európai Gazdasági Közösségben jelent meg önálló dokumentumokban, mégpedig az ún. környezetvédelmi akcióprogramokban (más néven környezetvédelmi cselekvési programokban).

A környezetvédelmi akcióprogramok eredetileg jogi jelleget nélkülöző, tisztán politikai dokumentumok voltak, amelyek szükségességéről az Európai Tanács döntött. A Maastrichti Szerződés nyomán az akcióprogramok immár a Tanács és az Európai Parlament határozataként jelennek meg, elfogadásuk kötelező, arra jelenleg az ún. rendes jogalkotási eljárás szabályai az irányadók. A programok rövid-illetve újabban középtávon rögzítik az EU környezetpolitikájának a céljait, prioritásait, illetve a szükséges intézkedéseket a jogalkotás, a nemzetközi együttműködés, a végrehajtás, a finanszírozás, stb. körében. Az adott program lejártakor értékelik az elért eredményeket, s azok tükrében készítik elő az újabb program tervezetét.⁷⁶ 1972 óta hét program elfogadására került sor.

Ezek elvei nem kizárólag a környezetpolitika síkján érvényesülnek, hiszen az egykori politikai szándék szerint kidolgozandó környezetvédelmi jog elvei is voltak, politikai (tehát még nem normatív) dokumentumokban megjelenítve. Ezzel magyarázható, hogy pl. az első környezetvédelmi akcióprogramban kidolgozott elvek (mint a környezeti hatások figyelembe vétele, vagyis előre kalkulálása és a szennyező fizet elve) a későbbiek folyamán jelentős részben a közösségi jogba (magukba az alapító szerződésekbe is) bekerültek, s így az európai környezetjog alapelveivé váltak. Ilyen előzménye nincs minden elvnek, pl. az EU környezetpolitikájának az egyik legfontosabb elvét, a figyelembevétel vagy (külső) integráció követelményét elsőként nem az akcióprogramok rögzítették, hanem maga a Római Szerződés (az Egységes Európai Okmánnyal történt módosítás eredményeként, 1986).

⁷⁵ HORVÁTH Zsuzsanna, A környezeti integráció alapelve – gondolatok az EU 7. környezeti cselekvési programja kapcsán, Pro Futuro, 2013/1, 36.

⁷⁶ A különböző közösségi politikák közül egyedül a környezetvédelem területén tapasztalható a programok kontinuitására való törekvés. KRÄMER, Ludwig, Um eine Umweltpolitik von innen bittend - Das Europäische Parlament und der Umweltschutz, Zeitschrift für Umweltrecht, 4/1994, 172.

*Az EK első akcióprogramja (1973-1976)*⁷⁷ a stockholmi konferencia hatására született meg, ez rakta le az EK környezetpolitikájának az alapjait. Rögzítette a célokat és alapelveket, a közösségi tevékenység általános területeit és az azokon kifejtendő konkrét intézkedések részleteit. A célok közt általánosságban a közösségi polgárok életkörülményeinek, környezetének, életminőségének javítása, a gazdasági növekedés és a környezet megőrzésének összehangolása szerepelt. Konkrétabb célkitűzésként jelent meg a környezetszennyezés megelőzése, csökkentése, megszüntetése, az ökológiai egyensúly és a bioszféra megőrzése, a természeti erőforrások ésszerű hasznosítása. A programban megfogalmazott alapelvek (újakkal egészülve ki, illetve részben bekerülve a Római Szerződésbe) máig hatóan jellemzik az EU környezetpolitikáját:

- a szennyezés forrásánál történő fellépés (a megelőzés érdekében),
- a környezeti hatások figyelembe vétele,
- az erőforrások ésszerű hasznosítása,
- a tudománynak és a műszaki fejlődésnek a környezetvédelem szolgálatába állítása,
- a szennyező fizet,
- egyik állam sem okozhat környezeti kárt egy másik államnak,
- együttműködés regionális, nemzetközi szinten,
- a környezetvédelem oktatása,
- a megfelelő cselekvési szint kiválasztása (szubszidiaritás),
- a tagállami környezetpolitikák koordinálása és harmonizálása.

A második akcióprogram (1977-1981.) gyakorlatilag ugyanazon területeket fogta át, mint elődje, külön hangsúlyozva az erőforrások ésszerű hasznosításának fontosságát, az eszközök közül pedig kiemelve a megelőzést szolgálókat (pl. környezeti hatásvizsgálat, gazdasági szabályozók, környezetvédelmi információs rendszer). Kimondta, hogy a környezetvédelem az EK alapvető feladata.

A harmadik környezetvédelmi akcióprogram (1982-1986) megfogalmazása a prioritásokban bekövetkezett változást jelez: a környezetet saját jogán, és nem csak a gazdasági érdekek szolgálatában kell védeni. Megfogalmazta a környezetpolitika gazdasági – társadalmi jelentőségét: annak hozzá kell járulnia az EK-ban jelentkező számos probléma (pl. a munkanélküliség, infláció, energiagondok, regionális feszültségek) megoldásához. A program a környezeti követelmények (tervezésbe, döntéshozatalba való) integrálásának elsődleges eszközének tekintette a hatásvizsgálatot, mégpedig a környezethasználatok („projektek”) hatósági engedélyezése mellett a jogalkotási döntésekre is kiterjedően.⁷⁸

A negyedik környezetvédelmi akcióprogram (1987-1992.) kiadására röviddel a Római Szerződés módosítását (az Egységes Európai Okmány hatálybalépését) követően került sor. Az EEO alkotmányos rangra emelte a környezetpolitikát, felhatalmazási alapot adott a közösségi jogalkotásra (130R-130T cikkelyek, A

⁷⁷ Az Európai Unió környezetvédelmi szabályozása, szerk. Bándi Gyula, Környezetvédelmi könyvtár, KJK KERSZÖV, Budapest, 2004. 33-46.

⁷⁸ Az Európai Unió környezetvédelmi szabályozása i.m., 48-49.

környezet cím alatt), s intenzívebbé tette a jogharmonizációs törekvéseket. A program deklarálta, hogy a környezetvédelem alapvető faktor a gazdasági döntések meghozatalában és a szabályok szigorítása nem lehetőség, hanem gazdasági követelményekkel is alátámasztott szükségszerűség. A szennyezésnek az egyik környezeti elemről a másikra való átháramlásának elkerülése érdekében (amit a szektorális jellegű szabályozás nem képes elérni) integrált szennyezés-megelőzési módszerek kidolgozását tartotta szükségesnek.

A fenntarthatóság felé címet viselő, terjedelmes, *ötödik program* (1993-, 1998-tól megújítva 2002-ig) ugyancsak a közösségi elsődleges jog egy fontos állomásánál született, a Maastrichti Szerződéssel, és az ENSZ által szervezett, Riói konferenciával egy időben. Új kihívásoknak (a gazdasági és pénzügyi unió megvalósítása, új közösségi politikák, a bővülési folyamat, rohamos gazdasági és társadalmi növekedés, növekvő nemzetközi szerepvállalás) megfelelő, új környezetpolitikai irányok, új szemléletmód és új eszközök jelentek meg benne. A program a fenntartható fejlődés kritériumaként nevesítette az életminőség és a természeti erőforrásokhoz való folyamatos hozzáférés lehetőségének fenntartását, a tartós környezeti károsodások elkerülését. Hangsúlyozta a különböző szereplők együttműködésének fontosságát, illetve hogy az ún. megosztott felelősség elve alapján mindenkinek aktív részt kell vállalnia a környezetvédelemben (legyen szó termelőről, fogyasztóról, államról vagy önkormányzatról, stb.). A közelebről érintett gazdasági ágazatokat, illetve politikákat (ipar, mezőgazdaság, közlekedés, turizmus, energia) nevesítette is, részletezve azok környezetvédelmi feladatait. A jogalkotás számára a következő prioritásokat fogalmazza meg: a társadalom bevonása, a végrehajtás javítása, az információs háttér fejlesztése, a gazdasági eszközök kiterjesztése, tervezés, felelősség, a társadalom tájékoztatása, stb.

A *6. program*⁷⁹ a 2002 és 2012 közötti időszakra szólt. Kiindulópontja az Európai Tanács által 2001 júniusában, Göteborgban elfogadott, "fenntarthatóságstratégia." Ennek alapelve nem más, mint a gazdasági növekedés és a természeti erőforrások fokozódó kiaknázásának szétválasztása (a dematerializáció), vagy másik oldalról az erőforrások racionális felhasználása, az *ökológiai hatékonyság*.

A dematerializáció a termelő tevékenység során átalakított, (fizikailag) kézzel fogható anyagok mennyiségének, s ezen keresztül egyidejűleg a környezeti hatásoknak a csökkentését jelenti.⁸⁰

A program feladata ennek érvényre juttatása volt, mégpedig a Római Szerződésben is rögzített környezeti alapelvekre támaszkodva. Ugyancsak általános cél, de egyben eszköz is a más irányú (energia-, agrár-, közlekedési stb.) politikákba történő integrálás, melynek során a gazdasági és szociális összefüggések-

⁷⁹ HORVÁTH Zsuzsanna, Az Európai Unió környezetpolitikájának irányai az ezredforduló után, *Rendészeti Szemle* 2009/1, 94-98.

⁸⁰ VALKÓ László, A fogyasztói magatartás befolyásolásának lehetséges eszközei és módszerei, in: *Környezetpolitikánk európai dimenziói*, szerk. Kerekes Sándor, Kiss Károly, MTA TK, Budapest, 2004, 77.

re is tekintettel kell lenni. A környezetpolitika ágazatközi jellegét a program külön aláhúzta annak érdekében, hogy az érintett ágazatok ne tekinthessék azt maguktól független, rájuk nem vonatkozó követelményrendszernek.

A konkrét célkitűzések közt olyanok szerepeltek, amelyek a program kiemelt területeihez kötődnek. Ilyenek az üvegház-hatású gázok kibocsátásának stabilizálása; a természeti rendszerek helyreállítása; a biológiai sokféleség csökkenésének megakadályozása, nem csak az EU-ban, de világszinten; az életminőség javítása; vagy a természeti erőforrások felhasználásának (ökológiai) hatékonysága. A célok eléréséhez a leghatékonyabb – elsősorban jogi – eszközök kiválasztását irányozták elő, emellett javítandónak ítélve a lakosság és a helyi hatóságok környezeti érzékenységet, a társadalmi szervezetekkel fenntartott viszonyt, és a tagjelölt országoknak a természeti értékeik megőrzésére tett erőfeszítéseit.

Az uniós környezetpolitika alakulására – így már a legújabb akcióprogram tartalmára is – befolyást gyakorolnak, annak mintegy a keretét jelentik az olyan általános stratégiák, mint amilyen „Európa 2020” stratégia 2010-ből. Eszerint az Unió célja az intelligens, fenntartható és inkluzív növekedés. (Más szavakkal: a tudásalapú; erőforrás-hatékonyabb, környezetbarátabb és versenyképesebb gazdaság elősegítése; illetve a magas foglalkoztatás, valamint gazdasági, szociális és területi kohézió).

A 2013-2020. közötti időszakra szóló, hetedik program a Föld eltartó képességének a határai közötti jólétet célozza (címe „Jólét, bolygónk felélése nélkül”). E célt az a körülmény támasztja alá, hogy jelenleg másfélszer többet fogyasztunk annál, mint amit az eltartó képesség lehetővé tenné, s ha nem változtatjuk meg szokásainkat, akkor 2050-re már háromszorosát éljük majd fel mindannak az erőforrásnak, ami megújulásra képes. (Ennek megakadályozása nyilvánvalóan elengedhetetlen az emberiség fennmaradása érdekében, de ahhoz már nem elég a hatékonyságot növelni, hanem a termelés és a kibocsátások abszolút csökkentésére, s ezzel az európai polgárok átlagos „ökológiai lábnyomának” a csökkentésére van szükség.)

Az akcióprogram célkitűzései ennek megfelelően főként az EU természeti tőkéjének a védelmére, megőrzésére és fejlesztésére, a városok fenntarthatóságára, valamint az erőforrás-hatékony, környezetbarát, szén-dioxidban szegény és versenyképes uniós gazdaság kialakítására irányulnak, mely utóbbiban jelentős szerepet kapnak a fenntartható termelésre és fogyasztásra irányuló intézkedések (zöld gazdaság).⁸¹

A szabályozó eszközök közül kiemeli a program a beruházások környezeti hatásvizsgálatának és a stratégiai környezeti hatásvizsgálatnak a szerepét, az integrációs területek közül pedig az energia- és a közlekedési hálózatok területét, illetve a környezeti infrastruktúrák fejlesztését. A környezet javítására irányuló intézkedésekkel szemben azt a követelményt állítja, hogy azok legyenek kedvező hatással más politikai területekre is („fordított integráció”). Az akcióprogram a fenntartható fejlődés elvére épül tehát, amelynek eszközeként továbbra is az integráció említendő első helyen.

⁸¹ HORVÁTH, A környezeti integráció alapelve... i.m. 31-51.

1. 4. A magyar környezetpolitika fontosabb alapelvei

Magyarországon 1997 óta a környezetpolitika – és egyben az állami környezetvédelmi tervezés – hivatalos dokumentumainak az Országgyűlés által elfogadott **Nemzeti Környezetvédelmi Programok** (NKP) tekinthetők. A programok hat évre szólnak, jelenleg a 96/2009. (XII. 9.) OGY határozattal elfogadott NKP III. van érvényben (2009–2014.).

Az NKP I. stratégiai elvei közül említésre méltó, pl. a *fenntartható fejlődés, az elővigyázatosság, a megelőzés, a partneri viszony és a gazdaszemlélet*. Az NKP II. utalt „a legfontosabb hazai és nemzetközi környezetpolitikai alapelvekre”. Az NKP I. elvein túl megjelent benne, pl. a *szennyező fizet, az együttműködés, a szubszidiaritás, a tájékoztatás, továbbá megemlítette a szabályozás és finanszírozás átláthatóságát, a megosztott felelősséget, a többszörös hasznú (a környezet mellett a gazdaság, a társadalom számára egyaránt hasznos, ún. win-win) intézkedések alkalmazását is*, mint alapvető szintű követelményt. Az NKP III. elvei közt jelen vannak a környezetpolitika és -jog hagyományos elvei (a megelőzés, a nyilvánosság, a felelősség, stb.), valamint az integráció, a nemzedékek közötti szolidaritás és igazságosság és a területiség elve (utóbbi jegyében a fenntartható térhasználat, illetve az adottságokhoz jobban igazodó, azaz területileg differenciált szabályozás).

Tankönyvünk írásakor már megkezdődtek a negyedik program (2014–2019) előkészületei. A tervezet elődeihez hasonlóan olyan elveket nevez meg – a Kvt. alapelvein túlmenően – mint, pl. a partnerség, a szubszidiaritás, a holisztikus megközelítés (az összefüggések vizsgálata), az integráció, a fenntartható térhasználat, a helyi erőforrások használata, a társadalmi igazságosság és a nemzedékek közti szolidaritás.

1. 5. Az Európai Unió környezetjogának alapelvei

A környezetvédelemmel kapcsolatban szabályozási alapelveket nem csak a környezetvédelem „ágazati” jogszabályai, hanem a jogrendszer egészének az alapját képező dokumentumok, pl. az EU-ban az alapító szerződések, hazánkban pedig az Alaptörvény is rögzítene. Ezek (pl. a környezeti szempontok beépítése az EU szakpolitikáiba vagy az egészséges környezethez való alapvető jog) természetesen a jogrendszer egészére kihatnak, tehát nem csak a környezetjog speciális elveiként funkcionálnak. Az alábbiakban az EU elsődleges jogában megjelenő környezeti előírásokat, majd a magyar Kvt. alapelveit tekintjük át. Az Alaptörvény rendelkezéseit sajátos jogi jellegük miatt külön pontban tárgyaljuk.

Mint arra általánosságban már utaltunk, egy jogterület alapelvei a szabályozásban érvényesítendő legfontosabb értékek. Segítik a jogalkotást (annak meghatározásában, hogy pl. milyen szigorú szabályozásra van szükség) és a jogalkalmazást is (pl. a mérlegelési jogkör gyakorlásánál, a határozatlan jogfogalmak értelmezésében, joghézagok feloldásában, stb.). A környezetjog alapelvei (lévén

dinamikusan fejlődő, funkcionális jogterületről szó) nem tekinthetők a részlet-szabályokból egyértelműen leszűrhető, maradéktalanul érvényesülő elveknek. Sokkal inkább fejezik ki a jogpolitikai elképzeléseket, irányt mutatva a további jogalkotás és a jogalkalmazás számára. Így van ez az európai integrációs szerződésekben rögzített elvekkel, és a magyar környezetvédelmi törvénnyel is.

Az EGK megalapításakor (1957) a Római Szerződés környezetvédelemről még nem rendelkezett. A Közösség eredendő feladata ugyanakkor a gazdasági tevékenységek harmonikus fejlesztése, a folyamatos és kiegyensúlyozott gazdasági növekedés, és az állampolgárok életszínvonalának emelése volt, amibe a '60-as évektől beleértették a környezet védelmét is.⁸² Mivel a tagállamoknak a környezetvédelmi célokat szolgáló termékelőírásai (pl. a környezetre és az egészségre veszélyes anyagok használatára irányuló korlátozások) esetén közvetlenül befolyásolják a tagállamok közti kereskedelmet, a létesítményekre vonatkozó előírások (pl. engedélyeztetési kötelezettségek előírása) pedig (költségvonzatukon keresztül) eltérő versenyhelyzetet teremtettek, gazdasági érdekévé vált az eltérő tagállami szabályok harmonizálása.

A meghozott környezetjogi intézkedések (másodlagos jogi aktusok, döntően irányelvek) jogalapja két rendelkezés volt, mégpedig a 100. cikkely a jogharmonizációról és a konkrét felhatalmazás hiányában is intézkedéseket lehetővé tevő 235. cikkely. A benne foglalt hatáskör elvének az alkalmazásához az jelentette a kiindulópontot, hogy a környezetvédelmi intézkedések nélkül nem valósíthatók meg a szerződéses célkitűzések. Az Európai Bíróság számos ügyben alátámasztotta ezt az érvelést, egyben olyan elveket dolgozva ki, melyek később a szerződéseknek is részévé váltak. A környezetvédelem létjogosultságát elismerve kimondta, hogy „A kereskedelem szabadságának elvét nem lehet abszolút értelemben vizsgálni, hanem lehetséges annak korlátozása is, ha ezt a Közösség által képviselt általános érdek indokolja.”

A közös környezetjog elveit az 1986-os módosítás (az Egységes Európai Okmány) rögzítette először a *Római Szerződésben*:

- a **megelőzés**,
- a **keletkezés helyén való fellépés**,
- a **szennyező fizet**,
- az **integráció** alapelve (a környezetvédelmi követelmények a Közösség más politikáinak részét kell, hogy képezzék),
- a **környezetvédelem és az egészségvédelem összekapcsolása**,
- a **döntéshozatal megalapozása**, azon belül is az elérhető tudományos és technikai adatok, az egyes közösségi régiók környezeti állapota, az adott tevékenységből vagy elmaradásából jelentkező (környezeti) költségek és hasznok, illetve a Közösség gazdasági-társadalmi fejlettsége és a régiók kiegyensúlyozott fejlődésének (mint közösségi érdeknek) a figyelembe vétele.

A közösségi fellépés elveként a környezeti címmel került be elsőként a szerződési jogba a **szubszidiaritás** (a helyes cselekvési szint megválasztásának) köve-

⁸² Az Európai Unió környezetvédelmi szabályozása i.m., 69-83.

telménye.⁸³ Eszerint „A Közösség annyiban folytat a környezetre vonatkozó tevékenységet, amennyiben (...) a célok jobban valósíthatók meg közösségi szinten, mint az egyes tagállamok szintjén.” A szubszidiaritás, mint az Unió és a tagállamok közötti hatáskörmegosztás szempontja csak a Maastrichti Szerződéssel vált általánossá.

A közösségi és a tagállami jog viszonyát illetően végül említésre méltó az ún. *szigorítási klauzula*. Ez a tagállamokat feljogosítja arra, hogy a közösségi normáknál szigorúbb előírásokat érvényesítsenek, feltéve, hogy azt a Szerződéssel összeegyeztethető módon (pl. a tagállami hovatartozáson alapuló diszkriminációtól mentesen) teszik.

Az Egységes Európai Okmány a közös környezetpolitika céljait illetően a következőket nevesítette: a környezet minőségének megóvása, védelme és javítása; az emberi egészség védelméhez való hozzájárulás; illetve a természeti erőforrások megfontolt, racionális hasznosításának a biztosítása.

Az Európai Unió létrehozásával (1992) egyidejűleg erősödött a környezetvédelem integrációs szerepe a Szerződésben, ugyanis ***célkitűzéssé vált a kiegyensúlyozott és fenntartható gazdasági és társadalmi fejlődés, amelynek nevesített eszköze lett a környezetvédelem***. A környezeti rendelkezések elvei közé (a rio-i elvek közül) bekerült az *elővigyázatosság* alapelve.

A kialakult bírói gyakorlatot szentesítve a Szerződés immár kifejezetten felhatalmazza a tagállamokat arra is, hogy környezetvédelmi okból eltérjenek az áruk szabad mozgását biztosító (nem környezetvédelmi tárgyú!) belső piaci jog rendelkezéseitől (tehát ún. kényszerítő körülmény lett a környezet védelme).

Az Amszterdami Szerződéssel (1997) tovább erősödött a környezetvédelem jelentősége. ***A környezetvédelem magas szintje a környezet, mint egész vonatkozásában, és a környezetminőség javítása*** az Unió céljai közé került. A külső ***integráció*** (figyelembe vétel) követelménye fokozódott azáltal, hogy a környezeti címből kikerülve (tehát a környezeti rendelkezések közül az általános rendelkezések közé iktatva) immár ***valamennyi közös politikára*** vonatkozó előírásként nyert megfogalmazást. A belső piac zavartalan működése érdekében ugyanakkor szigorodtak a tagállami eltérésre vonatkozó szabályok (bejelentési és indokolási kötelezettség az Európai Bizottság felé; a közösségi szabályozást követően hozott eltérő rendelkezéseknek új tudományos eredményeken kell alapulniuk).⁸⁴

A közösségi és a tagállami jog viszonyának az érzékeltetésére a két „Dán palack-ügy” tanulságait hozzuk fel példaként (az első a C-302/86. sz. szerződésszegési eljárás, míg a másik ügy két eljárás, ti. a C-246/99 sz. szerződésszegési és a C-233/99 sz. előzetes döntéshozatali eljárás volt). 1981-ben Dánia előírta az újratölthető csomagolóeszközök használatát és visszagyűjtését, míg a nem újratölthető csomagolóeszközök forgalmazását hatósági engedélyhez kötötte. Az engedély akkor is megtagadható volt, ha a termelő vállalta a csomagolás visszagyűjtését. 1984-ben (enyhít-

⁸³ KRÄMER, Ludwig, Az Európai Unió környezeti joga, Dialóg Campus, Budapest-Pécs, 2012, 41-44.

⁸⁴ Az Európai Unió környezetvédelmi szabályozása i.m., 158-161.

ve a korlátozást) egy termelőnként 3000 hl mennyiségben meghatározott behozatali kvóta erejéig (a fémdobozok kivételével) megengedte a külföldi termékek forgalmazását nem engedélyezett csomagolásban is (feltéve, hogy gondoskodtak a visszagyűjtésről). A szabályozás különösen érzékenyen érintette a brit sörexportot, amelyre jellemző volt a fémdobozos csomagolás. Az ítélet szerint az újrahasználatos csomagolás és a visszagyűjtés előírása korlátozza ugyan az áruk szabad mozgását, de mivel minden termékre vonatkozik, nem diszkriminatív, illetve indokolható a környezet védelmével, mint kényszerítő követelménnyel. A nemzeti rendszer tehát ennyiben fenntartható. Ugyanakkor a külföldi termelőkre vonatkozó kvóta, illetve hogy a külföldiek nem szervezhetik saját maguk a visszagyűjtést, az már az áruk szabad mozgásának az aránytalan korlátozását jelenti⁸⁵. E tekintetben tehát elmarasztaló ítélet született. Ebben az ügyben a dán környezetvédelmi szabály mércéje a Szerződésnek az áruk szabad mozgását garantáló 30. cikke és az eltérést engedő 36. cikk volt.

A második dán palack-ügyben, amely egy bő évtizeddel később zajlott, ugyancsak a dán hulladékgazdálkodási szabályozás volt napirenden, amely továbbra is előírta a „több utas” csomagolások használatát és (betétdíjas rendszerrel biztosított) visszagyűjtését. Időközben azonban az Európa-jog radikálisan megváltozott, s ez a nemzeti szabályozás eltérő megítélésére vezetett. Egyfelől ugyanis 1994-ben az EU elfogadta a csomagolási hulladékokról szóló irányelvét, másfelől pedig bekerült a szerződésszövegbe a Környezet cím, amely rögzítette a tagállami eltérés lehetőségét (e lehetőség pedig az amszterdami módosítással beszűkült). Ekkor tehát már nem az áruk szabad mozgására, illetve a korlátozó tagállami intézkedésre jogosító előírás volt a mérce, hanem az uniós másodlagos jog, s az attól csak szigorú feltételekkel eltérést engedő szabály. A tényállás részleteit mellőzve megemlítjük, az uniós szabályoknak a brit sörös dobozok is megfeleltek, az uniós jog (a gyártói felelősség elve jegyében) a gyártó (forgalmazó) számára is lehetővé teszi a hulladék visszagyűjtését és kezelését, illetve hogy egy független német szakértői tanulmány szerint az egyszer használatos és a több utas csomagolóeszközök környezetvédelmi megítélése függ attól, hogy a visszagyűjtés során mekkora távolságot kell a hulladéknak beutaznia. A szállításnak is vannak ugyanis kedvezőtlen környezeti hatásai. Így nem meglepő, hogy 2002 őszén (miután a dán kormány bejelentette, hogy eltörli nemzeti rendszerét, majd arra tekintettel a keresetet illetve indítvány visszavonták) ítélet nélkül, az ügyek jegyzékéből való törléssel oldódott meg az ügy.

A 2009-ben hatályba lépett *Lisszaboni Szerződés* nyomán az elsődleges uniós jognak mindhárom alapvető dokumentuma (az Európai Unióról szóló Szerződés, az Európai Unió Működéséről szóló Szerződés és az Európai Unió Alapjogi Chartája is) megemlékezik a környezetvédelemről.⁸⁶ A korábbiakhoz képest új elem az Unió alapelvei között (EUSz 3. cikk (5) bekezdése), hogy **a fenntartható fejlődést** nem csak az Unió, hanem **az egész Föld számára** igyekszik biztosítani. A szerződésszöveg a belső piacra vonatkozó célkitűzés megfogalmazásakor meghatározza azt is, hogy mit ért fenntartható fejlődés alatt, érintve annak mindhárom pillérét.

EUSz 3. cikk (3) bekezdés: „...Az Unió Európa fenntartható fejlődéséért munkálkodik, amely olyan kiegyensúlyozott gazdasági növekedésen, árstabilitáson és magas versenyképességű, teljes foglalkoztatottságot és társadalmi haladást célul kitűző szociális piacgazdaságon alapul, amely a környezet minőségének magas fokú védelmével és javításával párosul...”

Új eleme az elsődleges jogforrási rendszernek az *Alapjogi Charta*, amely 37. cikkében rendelkezik a környezetvédelemről. A szerződési jogban már korábban megjelent szabályozási szempontok közül a védelem magas szintjéről, a fiigyelembe vétel kötelezettségéről, illetve a fenntartható fejlődésről emlékezik

⁸⁵ Bándi, Környezetjog i.m., 182-183.

⁸⁶ Az új rendelkezéseket áttekinti BÁNDI, Környezetjog i.m., 164-167.

meg. A Charta tehát a környezetvédelem körében nem rögzít jogokat, rendelkezéseit az irányadó szakirodalom kifejezetten (alkotmányos) elvekként rögzíti. Ezek ugyan nem egyenértékűek az alapvető jogokkal, de az alapjogi értékrendnek a részei, amennyiben rájuk való tekintettel kell értelmezni (s lehet adott esetben korlátozni is) a jogokat (pl. a belső piaci szabadságok körében).

Az energiapolitikára vonatkozó 194. cikk érdemel még említést, amelynek célkitűzései között a környezet megőrzése érdekében megjelenik, pl. az energiahatékonyság, az energiatakarékosság, illetőleg a megújuló energiahordozókból történő energia-előállítás előmozdítása.

Az európai környezetjog általános alapelvei kapcsán meg még kell említeni az *Európai Bíróság jogfejlesztő tevékenységét* és annak eredményeit is.⁸⁷ Példaként az *elővigyázatosság* elve hozható fel, amely a bírói gyakorlatban már jóval a szerződésbe foglalás előtt megjelent.

Az első esetekben még az egészség védelméhez kapcsolódó, de a tápláléklánc érintettsége miatt közvetve környezeti relevanciával is bíró tényállásokat vizsgált a testület. Pl. a C-174/82. sz. közismert Sandoz-ügyben a tudományos értékelésben rejlő bizonytalanság igazolta a hozzáadott vitaminokat tartalmazó élelmiszerek forgalmazásának tagállami korlátozását. A C-180/96 sz. BSE-ügyben az Európai Bizottságnak a brit szarvasmarha-export tilalmára irányuló intézkedését tekintette megalapozottnak a Bíróság, a kergemarha-kór emberi egészséget érintő kockázatának a megítélésében rejlő bizonytalanságra tekintettel. A későbbi ügyekben (T-13/99 sz. Pfizer-ügy; T-74/00 sz. és az azzal egyesített Artegodan-ügyek, stb.) már olyan messze ható következtetéseket is levont az Törvényszék, minthogy a Szerződésben a környezetpolitika kapcsán rögzített elővigyázatossági elv a közösségi jog általános elve (tehát nem csak a környezetvédelemre vonatkozik); annak alapján az intézkedések megtételével nem kell bevárni, amíg a kérdéses kockázatok realizálódnak és súlyosságuk bizonyított lesz; illetve érvényesítéséhez szükséges a kockázatok elemzése (a pusztá feltételezések tehát nem elegendők a védelmi intézkedések alátámasztására).

1. 6. A Kvt. alapelvei (explicit és implicit elvek)

A környezetjog alapelvei közül néhányat részletesebben, a magyar környezetjog, illetve kifejezetten a Kvt. elveiként tekintünk át. Az egyes alapelvek tartalmának a meghatározása során azonban túllépünk az egyes elvekhez kapcsolódó törvényi előírások elemzésén, bemutatásán. Ezt nem csak az indokolja, hogy érthetőbbé, kézzel foghatóbbá kívánjuk tenni ezen általános követelményeket, hanem az is, hogy a Kvt. az egyes elveknek esetenként a nemzetközi illetve uniós gyakorlattól eltérő, szűkebb jelentést tulajdonít.

A törvény olyan elveket rögzít, amelyek a környezetpolitika, illetve a környezetjog nemzetközi és európai dokumentumaiban már megjelentek korábban, ennyiben tehát ezek nem a magyar jogalkotó szellemi termékei. A törvény az alapelveit több cím (elnevezés) alatt határozza meg:

- elővigyázatosság, megelőzés és helyreállítás,
- felelősség,

⁸⁷ Az Európai Bíróság környezetjogi ítélkezési gyakorlata, szerk. Bándi Gyula, Szent István Társulat, Budapest, 2008; Az Európai Unió környezetvédelmi szabályozása i.m., 229-245.

- együttműködés,
- tájékozódás, tájékoztatás és nyilvánosság.

Ezen (deklarált, explicit) elvek mellett azt tapasztaljuk, hogy a törvény előírásai más alapelveket is érvényesítenek (implicit elvek). A következőkben a deklarált alapelveket állítjuk előtérbe, de a szükséges mértékig kitérünk a többire is.

A törvényben rögzített elvek közül az első csokorba a megelőzés, az elővigyázatosság és a helyreállítás elvei tartoznak. Ezek önállóan, illetve együttesen is értelmezhetők alapelveként. Maga a törvény nem választja el egymástól ezeket az elveket. Összekapcsolásuk alapjaként látni kell, hogy ezek a tevékenységeknek illetve környezeti hatásaiknak és következményeiknek az időben egymást követő fázisaihoz kötődnek. Emellett az elővigyázatosság, a megelőzés elvének a továbbfejlesztése, egyben kiegészítése is. A helyreállítás a meg nem előzhető károokra irányul, de bizonyos értelemben (a bekövetkezett károk esetleges terjedése, fokozódása tekintetében) megelőzést, elővigyázatosságot is jelent egyben.

a) A **megelőzés elve** már a stockholmi alapelvek közt is megjelent, és az azóta napvilágot látott környezetjogi illetve környezetpolitikai dokumentumok is kivétel nélkül nagy jelentőséget tulajdonítanak neki. A megelőzés lényege, hogy a káros környezeti hatásokat és azok következményeit el kell kerülni, hiszen a megelőzés általában (legalábbis hosszútávon, illetve a nemzetgazdaság szintjén) olcsóbb⁸⁸ és eredményesebb, mint a következmények utólagos elhárítása, viselése, a károk helyreállítása, mérséklése.

Az összehasonlítást persze nehezíti, hogy a környezeti károk nehezen becsülhetők (pontosan semmi esetre sem számíthatók), és elképzelhető olyan eset is, amikor közgazdaságilag olcsóbb a károsult védekezése, mint a károkozó intézkedése. (Pl. olcsóbb a belvárosi lakások ablakainak hangszigetelése, mint a közlekedés átszervezése, a tömegközlekedési járművek cseréje, stb.) Ez a kérdés szorosan összefügg a felelősség, illetve a szennyező fizet elvével.⁸⁹

A megelőzés elve tehát arra a felismerésre épít, miszerint a hatások – ha nem is teljes mértékben, de – **elkerülhetők**, ha azt az **alternatívát** (tevékenységet, technológiát, eljárást, helyszínt, stb.) választjuk (a korábban alkalmazottat, a környezeti szempontból kedvezőtlenebbet azzal helyettesítjük), amelyik nem jár a környezetre káros hatással. (Az elv értelmezéséhez ld. még a környezetvédelem fogalmát az I. fejezetben!)

A védekezés és a megelőzés között az alapvető különbség tehát az emberi tevékenységekkel együtt járó hatásoknak, illetve azok következményeinek az értékelésében rejlik. Előbbinek az alapja az a megközelítés, hogy e hatások az emberi tevékenységgel szükségszerűen együtt járnak, míg a megelőzés elve szerint e hatások – ha nem is teljes mértékben – igenis elkerülhetők. Ehhez nem feltétlenül a konkrét, már folyamatban lévő tevékenységből kell kiindulni, hiszen egy adott gazdasági cél elérésére (pl. egy termék, vagy energia előállítására) általában több alternatíva lehetséges.

⁸⁸ ZOLTÁN Ödön, A környezetvédelemről és szabályozásáról, Magyar Jog, 1994/4, 208.

⁸⁹ KEREKES, SZLÁVIK, i.m., 97, 111.

Másrészt, tapasztalataink, tudományos ismereteink alapján tudjuk, tudhatjuk, hogy egy tervezett tevékenység milyen hatással járhat, milyen környezeti következményei lehetnek. Ezek megelőzése akkor lehetséges, ha a környezetvédelem szempontjait a tevékenység kialakításakor eleve figyelembe vesszük, vagyis a környezetvédelem idődimenziója a hatások elé kerül. A megelőzés így módon már a tevékenység megtervezését is célozza.

A megelőzésnek is különböző fokozatai vannak. Az egyik megközelítésben a környezetvédelem a gazdasági szempontokon kívül álló, külső szempont, amely nem érinti a tevékenység lényegét (annak technológiáját, hatékonyságát). A megelőzésnek ezt a kezdetleges formáját ún. "csővégi" (end of pipe) megoldások előírása jelenti, amelyek az adott létesítmény kibocsátásait szűrik meg (vagyis a technológia során létrejönnek a környezetre káros anyagok illetve energiák, de igyekeznek megakadályozni ezek környezetbe jutását). Ennél fejlettebb megközelítés az, amelynek jegyében a környezetvédelmi szempontokat már eleve, az adott létesítmény megvalósítása előtt, a tervezés fázisában figyelembe vesszük (nem csupán szűrőberendezést terveznek, hanem hatékonyabb a technológia, emiatt kevesebb anyag- és energiafelhasználás, illetve hulladék termelődése mellett állítják elő a termékeket) – ez a termelés- és termékintegrált környezetvédelem lényege.

A Kvt. szerint a megelőzés a környezethasználat káros környezeti hatásai elkerülésének érdekében a leghatékonyabb megoldások, továbbá a külön jogszabályban meghatározott tevékenységek esetén az elérhető legjobb technika alkalmazása a döntéshozatal legkorábbi szakaszától.

Az Alkotmánybíróság 28/1994. (V. 20.) sz. határozatában kifejtette, hogy az államnak a környezetvédelem eszközei megválasztásakor elsősorban olyan jogintézményeket kell alkalmaznia, amelyek a megelőzést (s nem az utólagos szankcionálást) szolgálják, hiszen a visszafordíthatatlan károk utólagos szankcionálása nem tudja helyreállítani az eredeti állapotot (ha a jogalkotó a megelőzést szolgáló eszközök helyett szankciókat alkalmaz, az visszalépést jelent a környezetvédelem korábbi jogvédelmi szintjéhez képest).

A megelőzés elvét érvényesíti a környezetjog eszközei közül, pl. az *előzetes engedélyezés és a környezeti hatásvizsgálat*, amelyek feltárják a tervezett tevékenység várható hatásait, s meghatározzák azokat a feltételeket, melyekkel a tevékenység folytatható, vagy épp arra a döntésre vezetnek, hogy a tevékenység nem folytatható, s kedvezőbb alternatívát kell az adott gazdasági célkitűzés elérésére keresni. A *határértékek* is ide tartoznak azonban, még szemléletesebben érzékeltetve, hogy megelőzni nem minden környezeti hatást lehet és szükséges, hanem csak azokat (a környezetszennyezést, a környezetkárosítást), amelyeket a tudomány, a technika és a gazdaság adott fejlődési szintjén lehetséges, illetve a környezeti egyensúly megőrzése érdekében szükséges.

b) Az *elővigyázatosság elve* mögött annak felismerése áll, hogy természettudományos ismereteink és a környezet védelme körében rendelkezésünkre álló műszaki eszközök, lehetőségek egyaránt korlátozottak; pl. a tudomány fejlődése nyomán a ma ártalmatlannak vélt hatásokról később kiderülhet, hogy komoly károkat okoznak a környezet állapotában. Nem ismerjük a környezeti rendszer

működésének az érzékenységet, terhelhetőségét, vagyis hogy milyen mértékű mennyiségi változás vezethet a rendszer minőségi változásához.⁹⁰ Az elővigyázatosság elve alapján a környezetvédelem idődimenziója ezért előrébb kerül, s kiterjed az **olyan hatásokra is, amelyek valószínűsége** illetve **veszélyessége alacsonyabb**, mint amelyeket az ismereteink alapján megelőzni igyekszünk. (Az elv értelmezését ld. még az 1.5. pontban, az európai bírósági gyakorlat kapcsán.)

Az elv tehát a kockázatok (kockázatos emberi tevékenységek, technológiák, anyagok, stb.) tudományos és társadalmi megítélésének a változását, a kockázatok iránti érzékenység fokozódását tükrözi. Természetesen azt nem kérhetjük számon a mai döntéseken, hogy jövőbeli ismereteken alapuljanak, azt azonban igen, hogy átgondoltan, a legkorszerűbb tudományos ismeretek, illetve a ma élő érintettek lehető legszélesebb körének – és nem csak az igenlő döntés mellett elkötelezeteknek – a bevonásával hozzák meg őket.

Az elővigyázatosság jegyében arra kell törekedni, hogy a környezethasználattal járó tevékenységek **hatásait a lehető legkisebbre csökkentsük** (függetlenül a határértékektől), még akkor is, ha nem tudhatjuk, hogy azok következményei (esetleg más tevékenységek hatásaival együtt) a környezetre valóban hátrányosak lennének-e. E megközelítésben az elővigyázatosság követelménye – mint több a kevesebbet – magában foglalja a megelőzés elvét. Az elővigyázatosság elve több a megelőzésnél, amennyiben a várható következmények bizonyítottságának szintjét leszállítja a bizonyosságról a tudományos bizonytalanságra, illetve a valószínűsége (de semmiképp sem megy el a megalapozatlanságig).⁹¹

A Kvt. értelmezésében az elővigyázatosság a környezeti kockázatok mérsékléséhez, a környezet jövőbeni károsodásának megelőzéséhez vagy csökkentéséhez szükséges döntéseket és intézkedéseket jelenti. Az elővigyázatosságnak felel meg *a környezeti elemek kímélete, takarékos használata, a hulladékkeletkezés csökkentése, illetve a természetes és az előállított anyagok visszaforgatása.*

Ez az elővigyázatosság elvének a szűk értelmezése. Az elővigyázatosság jegyében más európai országokban a környezeti hatásvizsgálat tárgyává teszik azokat a lehetséges hatásokat is, melyeknek a káros környezeti következményei nem bizonyosak; illetve a tevékenység engedélyezését meg kell tagadni, ha nem egyértelmű, hogy hatásai elfogadhatók lesznek-e környezeti szempontból, avagy sem (pl. Németországban a nukleáris létesítmények körében – "in dubio contra projectum"). Egyes nyugati államok (pl. Hollandia) a lehető legkisebb terhelést külön alapelveként – a normatív követelmények szintjén túlmenően is – érvényesítik (ez az ún. *ALARA-elv*; as low as reasonably achievable).⁹²

Az elővigyázatosság, mint a bizonytalan megítélésű tényállások eldöntésének (engedélyezésének) szempontja egyelőre a magyar szabályozás filozófiájától és a gyakorlattól is távol áll (gondoljunk pl. a telefontársaságok erősítő antennáira, amelyeket gyakran lakóházakra szerelnek fel, s ame-

⁹⁰ KERÉNYI, Általános környezetvédelem i.m., 30.

⁹¹ BÁNDI Gyula, Gondolatok az elővigyázatosság elvéről, Jogtudományi Közlöny 2013/10, 479.

⁹² KLOEPFER, MAST, Das Umweltrecht des Auslandes i.m., 103.

lyeknek a környezet-egészségügyi megítélése nem egyértelmű). Az is feltűnő, hogy ezen elv kapcsán nem említi a Kvt., hogy a döntés legkorábbi szakaszától érvényesülnie kell, pedig az legalább annyira fontos lenne, mint a megelőzés elvéénél. Erre időszerű példaként hozható fel a Paksi Atomerőmű bővítése, amiről egyes politikai (országgyűlési illetve kormányzati) döntések már megszülettek. E döntések során a jövő nemzedékek országgyűlési biztosa szerint számos szempontot nem vizsgáltak, és a nyilvánosság illetve az érintettek bevonásának a követelménye sem érvényesült megfelelően [JNO 128/2010 sz. állásfoglalás a paksi atomerőmű bővítésére irányuló kormányzati előterjesztés tárgyában (2011. IV. 22.)]. A kormányzatot, illetve a parlamentet terhelő kockázatértékelést azonban nem helyettesíti a későbbi hatósági jogalkalmazói kockázatértékelés a még hátralévő, engedélyezési eljárásban, hiszen a két döntés másról szól (a hatóság előtt, pl. már nem lesznek helyszíni alternatívák), illetve a két szinten szükségszerűen eltérőek az értékelési szempontok is.

A magyar szabályozásból az elv érvényesülésére példaként hozható fel az előírás, amelyik szerint az ismeretlen összetételű (új) hulladékot, amelyről nem tudható, hogy pontosan milyen hatást fejt ki a környezetre, veszélyes hulladéknak kell tekinteni, s arra az ennek megfelelő, szigorú követelményeket kell alkalmazni. (Mint a hulladékokról szóló pontban látni fogjuk, a hulladék birtokosának kötelezettsége a hulladékot besorolni valamely kategóriába, de ha ez nem lehetséges, akkor hulladékminősítési eljárást kell kezdeményeznie, amelyben kiderülhet, hogy a hulladék valóban veszélyes-e.) Ide tartozik a határértékek és a kiadott engedélyek időszakos felülvizsgálatának a kötelezettsége is.

Az elővigyázatosság követelményét adott esetben eljárási garanciák sorozata, illetőleg a döntések felülvizsgálatának a lehetősége is érvényesítheti. Ilyen, pl. a géntechnikailag módosított szervezetek európai uniós engedélyezése, amelyről az Európai Bíróság többek között a C-6/99. sz. (Greenpeace) ügyben foglalt állást, egy génmódosított kukoricafajta franciaországi engedélyezése nyomán. A Bíróság szerint az adott ügyben az elővigyázatosság elve nem sérült, hiszen a hozzájárulási eljárásban először a tagállami hatóság nyilvánulhat meg; kockázatelemzést végeznek, s ennek nyomán a nemzeti hatóság megteheti, hogy nem küldi tovább az iratokat. A többi tagállam is ellenvetést tehet, s vita esetén a Bizottság dönt a tagállami hozzájárulásról (ennek alapján születik a végleges tagállami intézkedés), stb. Ha pedig időközben új információ merül fel, akkor a nemzeti hatóság megteheti, hogy – a Bizottság és a tagállamok értesítése mellett – nem adja ki az engedélyt, ekkor az új adatok birtokában (ismét) a Bizottság foglalt állást; s végül utólag újra előírható a hozzájárulás beszerzése, illetve kezdeményezhető a bizottság eljárása, amely szintén új határozattal zárul.

Számos európai országban önálló elvként értelmezik az *elérhető, legjobb technikák* alkalmazásának a követelményét is. A Kvt. a megelőzés és az elővigyázatosság jegyében írja elő egyrészt az *ún. leghatékonyabb megoldások* alkalmazását (amelyeknek azonban a gyakorlata nem alakult ki), másrészt pedig a – külön jogszabályokban meghatározott esetekre, mint amilyen az egységes környezethasználati engedélyezés alá eső környezethasználat (ld. e fejezet 6. pontjában) – a **BAT** alkalmazását.

A Kvt. 2001 óta meghatározza az elérhető legjobb technika fogalmát, amit a szabályozási módszerek körében már bemutatunk. Itt kell azonban megjegyezni, hogy a törvény megfogalmazása némileg félreérthető. A legjobb elérhető technikát ugyanis nem csak a környezetvédelmi szempontok alapján kell kiválasztani (a BAT távolról sem csak környezetvédelmi, s különösen nem csak

csővégi technikákra vonatkozik), hanem úgy, hogy az (műszaki és gazdasági szempontból is) alkalmas legyen a tevékenység folytatására, a kívánt termék, szolgáltatás előállítására (integráció). A környezetvédelem a legkedvezőbb technikai alternatíva kiválasztását befolyásolja csupán.

c) *A helyreállítás elve* kerül előtérbe, hogyha a környezet károsodása nem volt elkerülhető; ekkor ezen elv alapján törekedni kell **a beavatkozást megelőző környezetállapot, illetve a környezeti funkciók, szolgáltatások** visszaállítására. A helyreállítás alapvetően a környezethasználó kötelezettsége, ennyiben ez az elv összekapcsolódik a felelősség elvével. A gyakorlatban nem mindig lehet teljes: a környezeti károkat ugyanis éppen az jellemzi, hogy **gyakran visszafordíthatatlanok, vagy csak nagy ráfordítással** rendezhetők.

A Kvt. szerint a helyreállítási intézkedés olyan kárelhárítási, illetve kármentesítési tevékenység vagy intézkedés, amely a környezetkárosodás enyhítésére, az eredeti állapot vagy ahhoz közeli állapot helyreállítására, valamint a környezeti elem által nyújtott szolgáltatás helyreállítására vagy azzal egyenértékű szolgáltatás biztosítására irányul.

Ha a helyreállításra vonatkozó, konkrét előírásokat keresünk a tételes jogból, akkor azokat az ágazati-szakterületi szabályok közt találjuk meg. A helyreállításnak a korlátait e jogszabályok is elismerik, amennyiben a helyreállítást előírják ugyan, de annak mértékét illetve célját (pl. határértékkel) nem egy teljes körű, minden részletre kiterjedő intézkedésként határozzák meg. Ennek oka gyakran az is, hogy nem ismert pontosan a károsodást megelőző állapot.

A Kvt. szerint az eredeti állapot a környezetkárosodás bekövetkezésének időpontjában a környezetnek vagy valamely elemének és az általa nyújtott szolgáltatásoknak a rendelkezésre álló legjobb információ alapján meghatározható állapota, amely akkor állna fenn, ha a károsodás nem következett volna be.

A földvédelem szabályai köréből az *újrahasznosítás, azaz rekultiváció* említendő példaként. A termőföld védelméről szóló törvény pl. előírja, hogy az ún. időleges más célú hasznosítás (pl. földkábelek fektetése) befejezését követően helyre kell állítani a termőföld művelési ágát és minőségét. Ki kell emelni, hogy a helyreállítás itt sem teljes, mert csak a föld termőföld jellegét (mint környezeti elem nyújtotta szolgáltatást) és az ingatlan-nyilvántartásban rögzített állapotát védi, illetve veszi tekintetbe. (Pl. nyilvánvalóan nem jelenti az eredeti mikro-környezet, földtani rétegek, vízháztartás, stb. visszaállítását.)

A helyreállítás általában a környezethasználó felelőssége,⁹³ de bizonyos esetekben annak megvalósítására a felelősségtől függetlenül is sort kell keríteni, pl. a lakosság egészségét veszélyeztető helyzet elhárítása érdekében. Erre példa a felszín alatti vizek és az e vizeket védő földtani közegek *kármentesítése*, amely adott esetben (országos kármentesítési programban megjelölt) állami feladat.

⁹³ CSÁK Csilla, A környezetjogi felelősség magánjogi dogmatikája, Miskolci Egyetem, Miskolc, 2012, 75-88.

d) Önálló címként szerepel a Kvt-ben *a felelősség elve*, egy meglehetősen rövid rendelkezéssel: A környezethasználó az e törvényben meghatározott és az e törvényben és más jogszabályokban szabályozott módon felelősséggel tartozik tevékenységének a környezetre gyakorolt hatásaiért.

Az emberi tevékenységek nem csak negatív, de pozitív hatást is gyakorolhatnak a környezetre, pl. a hatályos szabályok szerint ilyen lehet a nagyobb területen történő erdőtelepítés, mint környezeti hatásvizsgálathoz kötött környezethasználat. A Kvt. felelősségi szabálya – noha megfogalmazása félreérthető e tekintetben – nyilvánvalóan csak a negatív hatásokra vonatkozik. Legegyszerűbb megközelítésben azt jelenti, hogy ha valaki magatartásával a környezetre kedvezőtlen hatást gyakorolt, *köteles helytállni* azért.

A jogi értelemben vett felelősség mindig releváns magatartásokhoz, tényállásokhoz (pl. határérték túllépése, károsodás okozása, veszélyeztetés) kapcsolódik, és jogkövetkezmények, illetve szankciók (bírság, kártérítés, helyreállítási kötelezettség, stb.) útján realizálódik. Ha a tényállás eleme valamilyen eredmény (pl. kár) bekövetkezése, szükséges a magatartás és a kár bekövetkezése közötti okozati összefüggés is.

A környezetet érintő emberi eredetű hatások nem mind ragadhatók meg a jog eszközeivel, illetve vannak olyan, az emberi élethez szorosan kapcsolódó tevékenységi formák, amelyek bár kismértékben terhelik a környezetet, szankcionálni azokat nem lenne életszerű. Nincs tehát minden terhelésnek, illetve igénybe vételnek (hátrányos) jogkövetkezménye. A jog meghatározza az igénybevételek és terhelések megengedhető mértékét, illetve különbséget tesz ennek alapján jogszerű és jogellenes magatartások között.

Elképzelhető azonban az is, hogy az e mértéket el nem érő hatások is megalapozzák a felelősséget, ha azok következménye (pl. a levegővédelem körében az alap terheltség miatt) a környezet szennyezettsége, károsodása, vagy egy másik személy vagyonának csökkenése (a károkozás önmagában is jogellenessé teszi a magatartást; ld. polgári jogi értelemben vett kár).⁹⁴ A felelősség tehát kötődhet egy magatartáshoz is és annak a következményéhez is.

A felelősségre vonatkozó alapelvei követelményt tágan kell értelmezni. Ennek egyik oka az, hogy nem csak környezethasználatnak minősülő tevékenységek járhatnak kedvezőtlen hatással. Pl. a környezetvédelmi felülvizsgálat szempontjából maga a Kvt. is elismeri ezt, amikor bővebben határozza meg a tevékenység fogalmát, beleértve abba, pl. a környezethasználatot előkészítő munkálatot (tereprendezést), vagy a környezetveszélyeztető magatartást is (ami akár mulasztás is lehet). Másik okként hozható fel, hogy a környezeti követelmények egy része nem közvetlenül a környezethasználatokra (tevékenységekre) vonatkozik. A jogszabályok követendő (vagy épp tiltott) magatartásokat írnak elő a környezethasználók adatszolgáltatására, együttműködésére, mérési kötelezettségére is, a kötelezettek köre pedig már régen túlterjed a környezethasználókon; pl. a hulladékgazdálkodás terén az ingatlan használóját vagy a fogyasztót is kötelezettségek terhelik. Felelősség kapcsolódik mindezen előírások megszegéséhez is.

A felelősségről a törvény nem csak az alapelvek körében, hanem egy külön címben is szól. A felelősség szabályait azonban így sem tartalmazza kimerítő

⁹⁴ CSÁK, A környezetjogi felelősség... i.m., 114-133.

módon, ehelyett néhány speciális szabályt rögzít, és utal a felelősség külön jogszabályokban megállapított rendjére. Ebben a körben jön szóba **a polgári jogi, büntetőjogi, közigazgatási** vagy (a törvényben nem említett, de létező) **szabálysértési felelősség**.⁹⁵ Maga a törvény a felelősség körében első sorban a szennyezésért, károsításért és veszélyeztetésért fennálló **közigazgatási felelősség** fontosabb szabályait rögzíti, olyan jogkövetkezményeket említve, mint *a környezetvédelmi bírság, a tevékenység megtiltása, korlátozása, felfüggesztése* (utóbbiak persze adott esetben lehet, hogy nem szankciók, hanem intézkedések). Emellett több polgári jogi specialitást is megállapít, pl. ilyen a *veszélyes üzemi (vagyis objektív) felelősség a környezet igénybevételével vagy terhelésével okozott kárért, a felelősségbiztosítás, a biztosítékadási kötelezettség, az ügyész perlési joga*, vagy a közigazgatási felelősségre is értelmezhetően a szennyező forrás (ingatlan, mozgó forrás) *tulajdonosa felelősségének a védelme* és a környezetkárosodást okozó személy vagyonának megterhelése a helyreállítás költségeivel (terhelési és elidegenítési tilalom, jelzálogjog).

A környezethasználót az általa okozott károsodás illetve veszélyeztetés esetén a tevékenység azonnali abbahagyására, a hatóság tájékoztatására, illetve károsodás esetén ezen túlmenően a kár-enyhítésre, az eredeti (vagy ahhoz közeli, jogszabályban előírt) állapot helyreállítására (környezeti szolgáltatás visszaállítására, pótlására), illetve ezek költségeinek a viselésére irányuló kötelezettség terheli.

A felelősség elve nem tekinthető teljesen azonosnak a nemzetközi és az európai dokumentumokból ismert *"szennyező fizet,"* illetve *„használó fizet”* elvekkel, mégpedig azért nem, mert azok többet jelentenek a jogi felelősségnél, pl. a jog-szerű (határérték alatti) terhelések és igénybe vételek gazdasági szabályozását (díjakkal, járulékokkal való megterhelését) is jelentik.

Mint azonban a gazdasági szabályozás módszerénél láttuk, a magyar környezetjog számos gazdasági eszközt is alkalmaz. Az egyes kibocsátók jogilag szabályozott (pl. környezetterhelési díjfizetési) kötelezettsége így *gazdasági felelősséggént* is megjelenik, ami puhább eszköz, amennyiben a szankcionálás helyett az ösztönzésre épül (ld. a bírság és környezetterhelési díj összehasonlítását, a szabályozás módszereinél). A Kvt. tehát a felelősség elvét deklarálja, de az említett díjakkal, járulékokkal a szennyező fizet, tágabb jelentésű elve is érvényesül. A szennyező fizet elve kifejezetten is megjelenik, pl. a vízgazdálkodásról és a hulladékról szóló törvényben. A két elv kapcsolatára mutat rá a hulladéktörvény, amely szerint: "a hulladék termelője, birtokosa vagy a hulladékká vált termék gyártója felelős a hulladék kezeléséért, a hulladékgazdálkodás költségeinek megfizetéséért."

A Kvt-ben felvázolt felelősségi rendszer alapján **komplex felelősségről beszélhetünk**, ami azt jelenti, hogy a környezet védelmében a jogrendszer felelősségi szabályai egymással kombinálva, együttesen is alkalmazandók. Maga a Kvt. ennek egyik oldalát világítja meg, amikor kimondja, hogy a környezetvédelmi bírság nem mentesít a büntetőjogi, a kártérítési felelősség, valamint a tevékenység korlátozására, felfüggesztésére, tiltására, illetőleg a megfelelő védekezés ki-

⁹⁵ BÁNDI Gyula, A környezetjogi felelősségről, Belügyi Szemle 2005/5, 12-21.

alakítására, a természetes vagy korábbi környezet helyreállítására vonatkozó kötelezettség teljesítése alól.

Egyszerre jöhetnek szóba a közigazgatási, polgári jogi, büntetőjogi, szabálysértési, pénzügyi jogi, stb. szankciók, természetesen figyelemmel saját jogágazatuk törvényszerűségeire. (Egyes felelősségi alakzatok csak természetes személyeknél alkalmazhatók, ugyanazon tényállás nem szolgálhat egyszerre szabálysértési és büntetőjogi szankcionálás alapjául, különböző elévülési idők érvényesülnek, stb.) Mivel az egyes jogági felelősségi szabályok eltérő szempontokat (pl. eltérő mértékben magán- illetve közérdekeket) érvényesítenek, szükség is van arra, hogy kiegészítsék egymást. A felelősségi szabályok érvényesülésére jellemző, hogy mivel a környezetvédelem közérdekké vált, a felelősség érvényesítése az állam kötelessége, nem csak a rendészeti szabályozásban, hanem még akkor is, ha pl. a károsult (tulajdonos) a saját igényének érvényesítésében passzív. Utóbbira szolgál az ügyész perlési joga. Az ügyész ugyanis a Kvt. 109. §-a alapján környezeti veszélyeztetés esetén jogosult keresetet indítani a tevékenységtől való eltiltás, illetőleg a környezet-veszélyeztető tevékenységgel okozott kár megtérítése iránt. (A polgári jog egyébként kevésbé alkalmas a közérdek érvényesítésére.) Érdekes egyébként ebben az összefüggésben, hogy a polgári bíróságok a 60-as években a törvényi szabályozást megelőlegezve kidolgozták a veszélyes üzemi (objektív) felelősség alkalmazásának kereteit, és a környezeti hatásokra a kártérítés mellett a szomszédjogok, a birtokvédelem eszközeit is alkalmazták.⁹⁶

Az objektív felelősséget a jogalkotó az 1976-ban elfogadott, első környezetvédelmi törvényben kodifikálta. Viszonylag későn jelent meg ehhez képest a büntetőjogi szabályozás, amelyre jellemző, hogy kevés a tényállások száma. Napjainkban növekvőben van a bírói szakba került ügyek száma és a kiszabott büntetések súlya is.⁹⁷

A jogi értelemben vett felelősség kereteit tovább bővítve **az állam kiemelt** („fokozott”) **felelősségéről** is kell beszélnünk. Az államnak a környezetért és a polgáraiért való felelőssége⁹⁸ több síkon merül fel: tulajdonosként, társadalmi-gazdasági folyamatok szabályozójaként, a másra nem hárítható, jelentős környezeti károsodások illetve rendkívüli környezeti események felelőseként (pl. a már említett kármentesítés esetében), az elmaradt intézkedésekért (ezen belül, pl. az uniós kötelezettségek teljesítéséért), illetve a nemzetközi együttműködés alanyaként is. Ha a felelősséget tágabban (mintegy kötelezettségvállalásként) értelmezzük, az állam felel a rá háruló környezetvédelmi feladatok (szabályozás, a gazdasági alapok megteremtése, megfelelő információs rendszer kidolgozása, stb.) ellátásáért. Az állam fokozott felelőssége külön alapelvként is megfogalmazható (mindez azonban már első sorban alkotmányjogi kérdés).

Az államnak tehát alapvetően három területen beszélhetünk a felelősségéről: 1) a környezetvédelem szabályozása és érvényesítése (a környezethez való jog érvényesítése) körében, 2) az állami szervek illetve az állami tulajdon által okozott környezeti károkért, veszélyeztetésért, 3) valamint – közrehatásától függetlenül is, a kumulatív hatások elkerülése, csökkentése érdekében – áll fenn

⁹⁶ CSÁK, A környezetjogi felelősség... i.m., 21.

⁹⁷ Az EU törekvéseire e téren ld. GÖRGÉNYI Ilona, Az Európai Unió elvárásai és a hazai fejlemények a környezet büntetőjogi védelme terén, In: A környezetvédelmi jog és igazgatás hatékonyságának aktuális kérdései, szerk. Fodor László, DE ÁJK, Debrecen, 2005, 101-124.; illetve KÖHALMI László, Az európai környezeti büntetőjog fejlődése és problémái, Rendészeti Szemle 2009/1, 42-63.

⁹⁸ BÁNDI, A környezetjogi felelősségről i.m., 12.

a háttérfelelőssége. Mindhárom felelősségi körben egyaránt jelen vannak köz- és magánjogi felelősségi elemek.⁹⁹

Az utóbbi idők egyik jelentős jogesetének, a Deés-ügynek a tanulságaként megemlíthetjük, hogy az államnak a saját maga által alkotott környezetvédelmi szabályok tényleges érvényesítéséért fennálló felelőssége (tehát, hogy megvédje polgárait a környezeti ártalmaktól) akár nemzetközi bírói fórum előtt is érvényesíthető.

Az Emberi Jogok Európai Bírósága a magán- és családi élethez, magánlakáshoz való jog sérelmére hivatkozással elmarasztalta Magyarországot azért, mert nem tette meg a megfelelő intézkedéseket annak érdekében, hogy a panaszos lakóházától néhány méterre elhaladó kamionforgalom zaj- illetve rezgésterhelését a határértékek alá csökkentse. A panaszos jelentős időtartamú és túlzott (a határértéket jelentősen meghaladó) mértékű zajártalomnak volt kitéve, és bár az állam tett bizonyos intézkedéseket (pl. körforgalmú csomópont kiépítése, sebességkorlátozás), de azok „következtesen elégtelennek” bizonyultak. Érdekes tanulsága a bírói gyakorlatnak továbbá, hogy a magánélet és a lakás tiszteletben tartásához való jog az állam részéről nemcsak tartózkodást (ld. szabadságjogok), hanem cselekvő fellépést is megkövetelhet, amennyiben például környezeti ártalmak akadályozzák meg polgárait (adott esetben más magánszemélyek tevékenysége következtében) lakásuk (környezetük) élvezetében.¹⁰⁰

Végül legtagabb értelemben a környezet megóvásáért való felelősség – *mint egyfajta megosztott felelősség* – mindannyiunké. A környezet – mint közjóság – használata általában nem csak a környezethasználó, hanem az általa előállított termék, szolgáltatás fogyasztói (adott esetben minden ember) érdekében történik.

A környezet használatát önmagában egyetlen gazdasági szereplő profitszerzési érdeke nem támasztja alá, a gazdálkodók tevékenysége valamilyen termék, szolgáltatás előállítására irányul, amelyeket a többi társadalmi partner vesz igénybe. Nem osztható fel tehát a társadalom a környezeti hatások okozóira és elszennvedőire, a különbség legfeljebb a problémákhoz való hozzájárulásunk mértékében, közvetlenségében van.

Ahhoz, hogy a társadalom tagjai (nem csak a környezethasználók, de a fogyasztók, ingatlanhasználók, állampolgárok, társadalmi szervezetek is) a környezetért felelősnek érezzék magát, szükség van megfelelő tájékoztatásra, oktatásra, propagandára, és olyan eszközökre (pl. termékek közti választási lehetőség segítése termékjelölésekkel, részvételi jogok a döntéshozatalban, stb.), amelyek lehetővé teszik e felelősségérzet kifejezését, s a felelősség gazdasági és jogi eszközökkel való érvényesítését.

A megosztott felelősség és az együttműködés elve (ld. alább) szorosan kapcsolódik egymáshoz, amit a hulladéktörvény is kifejezésre juttat. E törvény ugyanis a hulladék teljes életciklusában érintett, valamennyi szereplő (a gyártó, forgalmazó, birtokos, stb.) kötelezettségeit rögzíti, s e kö-

⁹⁹ CSÁK, A környezetjogi felelősség... i.m., 205.; RIXER i.m., 27-28.

¹⁰⁰ FODOR László, Az Emberi Jogok Európai bíróságának ítélete a zajterhelés csökkentésére tett intézkedésekről és a bírósági eljárás időtartamáról, Jogesetek Magyarázata, 2011/3, 86–92. <http://www.jema.hu/article.php?c=11>

telezettségek egy része csak együtt értelmezhető (pl. a közszolgáltató köteles átvenni, az ingatlanhasználó pedig köteles a közszolgáltatónak átadni a hulladékot).

E felelősség nem csak erkölcsi alapon értelmezhető. A felelősség ebben az értelemben tehát azt jelenti, hogy *a gazdasági* (termelési, fogyasztási) *folyamatok valamennyi szereplőjének vannak kötelezettségei* (pl. takarékoskodás a nyersanyagokkal, az elhasználódott termék szelektív visszagyűjtése és a hulladék visszaadása), amelyek megszégése (közigazgatási, szabálysértési) *szankcionálás alapja lehet*.

e) *Az együttműködés elve* körében a Kvt. azt követeli meg, hogy mindenki – legyen szó állami szervekről, önkormányzatról, hatóságról, gazdálkodó szervezetről (környezethasználóról) vagy természetes személyekről és (társadalmi) szervezeteikről, illetve mindezek érdekvédelmi szervezeteiről – működjön együtt a környezet védelmének minden szakaszában. Az együttműködés azonban ***nem csak kötelezettség, hanem jog is egyben*** (utóbbi értelme mutatkozik meg, pl. a társadalmi részvétel körében). Azt, hogy mire is terjed ki, a Kvt. szerint jogszabályok határozzák meg.

Az együttműködés lehet ***tartalmi és eljárási természetű egyaránt***. Előbbi valószínűleg azzal, pl. hogy az ingatlanhasználó úgy helyezi ki a hulladékgyűjtő edényét (többnyire közterületen), hogy a közszolgáltató el tudja szállítani a hulladékot; az ingatlantulajdonos az ingatlanával határos közterületen is elvégzi a parlagfű-mentesítést; egy társadalmi szervezet hulladékgyűjtő akcióban vesz részt, stb.

A 675/B/2005. sz. ügyben az Alkotmánybíróság elutasította azt az indítványt, amely szerint a különböző jogszabályokban megállapított, az ingatlantulajdonosokat terhelő tisztántartási, gyommentesítési, gondozási, stb. kötelezettség, amely az ingatlannal határos közterületre (járdaszakaszra, árokra) is kiterjed, alkotmányellenes. Az indítvány többek közt arra hivatkozott, hogy a szabályozás sérti a tulajdonformák egyenlőségét, illetve (a munkakényszer révén) a munkához való jogot és az emberi méltóságot is. Az Ab. ehhez képest rámutatott arra, hogy a Kvt. általános *együttműködési kötelezettséget* ír elő, ami összefügg azzal, hogy az állam illetve önkormányzat egyedül nem tudja biztosítani a környezet védelmét. Azon túlmenően, hogy az ingatlantulajdonosok is tagjai a közterületek tisztántartásában érdekelt közösségnek, közreműködésük saját magánérdekeiket is szolgálja.

Utóbbi érvényesül akkor, amikor az engedélyező hatóság bevonja munkájába a társhatóságokat (szakhatóságokat), amikor a környezethasználó teljesíti előírt bejelentési, adatszolgáltatási kötelezettségét, vagy amikor a szomszédos állam bejelentést tesz egy közeledő környezeti veszélyhelyzetről. (Fokozottan érvényesül az elv a konszenzuális módszerhez tartozó szabályozóeszközök alkalmazása során.)

A hatóságok közötti együttműködés egyik szemléletes példája az ún. „zöldkommandók” létrehozása. A környezetvédelmi hatóságok a társhatóságok – a rendőrség, a közlekedési hatóság, az adó- és vámhatóság, a jegyző, stb. – bevonásával végez raziaszerűen ellenőrzéseket. A közös fellépés átfogó ellenőrzésre és fellépésre, szükség esetén többféle szankció alkalmazására ad módot.

Leggyakrabban szabálytalan hulladékgazdálkodási tevékenységek bírságolására, megtiltására kerül sor ily módon.

Az együttműködés nem csak a környezetvédelemben fontos, de itt különös jelentősége van. Ennek oka, hogy a környezetvédelemben érintett szereplők köre széles, s a követelmények olyan sokrétűek, hogy érvényesítésük másként nem lehetséges.

f) A Kvt. alapelvi katalógusában a **tájékozódás, tájékoztatás és nyilvánosság** elve, illetőleg elvei zárják a sort. Ezek az elvek lehetővé teszik a polgárok és társadalmi szervezeteik számára, hogy a környezet állapotáról megfelelő tájékoztatást kapjanak. Eerre első sorban azért van szükség, mert a környezet minősége, a rendelkezésre álló erőforrások mennyisége az élet (a megélhetés, a lakhatás, az egészséges étellel és vízzel való ellátás, stb.) feltételeit jelenti, tehát közügyekről van szó, amelyekben a közösség egésze érintett. A környezeti információk **befolyásolják a polgárok hétköznapi döntéseit** (pl. honnan vesznek élelmiszert, ivóvizet, hol igyekeznek letelepedni, stb.).

Ugyanakkor az említett elvek a környezethasználatok és az azokkal kapcsolatos **állami tevékenységek átláthatóságát és a döntések demokratikusságát, vagyis azokról az állampolgárok megfelelő informálását és a környezettel kapcsolatos döntésekben való részvételét** is szolgálják. A környezeti információk szabadságának indoklására harmadik okként azt hozzuk fel, hogy a környezettudatos (vagy felelős) magatartás tanúsításához az érintettek (mindenki – a környezethasználók, a fogyasztók, a munkavállalók, az ingatlanulajdonosok, stb.) megfelelő tájékozottságára van szükség. Ennek megszerzéséhez az oktatás, nevelés és ismeretterjesztés mellett az azoknál konkrétabb tartalmú tájékoztatás illetve tájékozódás is hozzátartozik.

Így, pl. bizonyos vegyszerek csomagolásán fel kell tüntetni a veszélyességi jellemzőket (figyelemfelhívó, narancssárga színnel, pl. hogy maró, rákkeltő, a vízi élővilágra veszélyes, stb.); az olyan termékeket (pl. elemeket, akkumulátorokat), amelyek hulladékká válva elkülönítve gyűjtendők, egy keresztül húzott hulladékgyűjtő edény piktogramjával jelölik a gyártók; elektromos termékeknél a használati utasítás leírja az energiatakarékos használat módját; a védett természeti területek határán a hatóságok táblával jelölik a védettség tényét, stb. Utóbbira példaként említhető a C-103/00 sz. kötelezettségsgzési eljárás, amelyben az EU Bírósága Görögországot amiatt marasztalta el, mert nem tájékoztatta a fürdőzőket a krétai teknősök fészkelő helyeiről és védettségük tényéről.¹⁰¹

A törvény szerint a tájékozódás elve alapján mindenkinek joga van ahhoz, hogy a környezettel kapcsolatos [a 311/2005. (XII. 25.) sz. kormányrendeletben meghatározott] információkhoz hozzájusson, azokat az információ birtokosától *kérje* (passzív információs jog). A tájékoztatás elve azt jelenti, hogy az információt az arra kötelezettnek – kérés nélkül – *szolgáltatnia kell*, pl. az interneten keresztül (aktív információs jog). A tájékoztatás az önszabályozásnak is fontos eleme: a

¹⁰¹ FODOR László, A környezeti információk szabadsága az európai elvárások szerint in: Fodor László (szerk.): A környezeti adatokhoz való hozzáférés lehetőségei a magyar közigazgatásban, DE ÁJK, Debrecen, 2004, 7–29.

dokumentált környezeti teljesítmények, illetve a termékek kiemelkedő környezeti tulajdonságai így válnak az üzleti partnerek, fogyasztók számára is ismertté. A nyilvánosság elve a tájékoztatás és tájékozódás elveinek eredője, a legtöbb európai országban s magában az EU-ban is (csak) ez jelenik meg önálló alapelvként. Nyelvtani jelentésénél némileg bővebben vonhatjuk meg tartalmát: nem csak azt jelenti, hogy a környezeti adatok és eljárások hozzáférhetőek, hanem a *közvélemény* (a tudatformálás) fontosságát is kiemeli. Ennek jelentősége, hogy a közvéleményt (ti. a lakosságot, a társadalmi szervezeteket) a szabályozás igyekszik harmadik pólusként bevonni a környezethasználatok követelményeinek a kialakításába (ld. a részvétel elvét!). A közvéleménynek, mint a legkevésbé strukturált szereplőnek a legfontosabb eszköze az információ.

A kormányrendelet szerint megjelenési formájától függetlenül környezeti információnak minősül többek közt minden olyan információ (adat), amely vonatkozik a környezetre, illetve a környezeti elemek állapotára, valamint az ezen elemek közötti kölcsönhatásra; a környezetterhelésre (ha az hatással van vagy valószínűleg hatással lehet a környezet elemeire); a környezettel összefüggő intézkedésekre (az azokkal kapcsolatos ágazati politikára, jogszabályokra, tervek, programokra, megállapodásokra, valamint a környezet védelmére hozott intézkedésekre és tevékenységekre; a környezetvédelmi jogszabályok végrehajtásáról szóló jelentésekre; az említett intézkedések és tevékenységek költséghatékonysági és más gazdasági elemzéseire és feltevéseire; az emberi egészség és biztonság állapotára (ideértve az élelmiszerlánc szennyeződését, az emberi életfeltételeket, a kulturális helyszíneket és építményeket), amennyiben azokra a környezeti elemek állapota vagy ezeken az elemeken keresztül az említett tényezők vagy intézkedések hatással vannak vagy hatással lehetnek.

A Kvt-nek a nyilvánosságról szóló rendelkezései szerint a környezeti információk *közérdekű adatoknak* minősülnek. Ezzel a jogszabály továbbutal az információs önrendelkezésről és az információszabadságról szóló 2011. évi CXII. törvényre, amely az állami, helyi önkormányzati és egyéb, közfeladatot ellátó szervek kezelésében lévő adatok megismerésére állapít meg általános előírásokat.

A polgárok és társadalmi szervezeteik információs jogával szemben kötelezettként az információ birtokosai állnak, úgymint a környezeti ügyekben eljáró hatóságok, a környezettel kapcsolatos közfeladatokat ellátó szervezetek (pl. hulladékkezelési közszolgáltatók; környezetvédelmi közigazgatási feladatokat ellátó gazdálkodó szervezetek, mint az Országos Környezetvédelmi és Természetvédelmi Főfelügyelőség) valamint a környezethasználók.

A Kvt. az információk szabadságának elvét nem csak jogként fogalmazza tehát meg, hanem kötelezettségként is, s ehhez a teljesség igénye nélkül, keretjelleggel meghatározza azt is, hogy az egyes kötelezettek mely információk kiadására kötelezettek, illetve adott esetben mely információk azok, amelyek kiadását nem tagadhatják meg. Így a *közfeladatot ellátó szervek* általában a környezetállapot és az emberi egészség összefüggésének, illetve a környezetkárosító tevékenységeknek a megismerését kötelesek segíteni. Az *állami, önkormányzati szervek és a környezettel kapcsolatban közfeladatot ellátó szervek* kötelesek a feladatkörükkel kapcsolatban a környezet állapotát és annak az egészségre gyakorolt hatását figyelemmel kísérni, valamint – az EU környezeti információkról

szóló irányelvének megfelelően – a kért környezeti információkat hozzáférhetővé tenni; a külön jogszabályokban meghatározott információkat és a rendelkezésre álló információk jegyzékét pedig közzétenni. A hatóságok kötelesek a jelentős környezeti hatással járó határozataikat (hatósági szerződéseket) közzétenni. A *környezethasználók* kötelezettsége az általuk okozott terheléssel, igénybevétellel, veszélyeztetéssel kapcsolatos információkra terjed ki.

Érdekes, hogy az EU-nak a környezeti információk szabadságáról szóló irányelve (a Tanács és a Parlament 2003/4 sz. irányelve) kötelezettként csak a hatóságokat, illetve környezettel kapcsolatos közfeladatokat ellátó szerveket határozta meg. Az uniós jog szerint is van azonban tájékoztatási kötelezettsége az olyan vállalatoknak, amelyek környezeti teljesítményükre hivatkozva igyekeznek előnyökhöz jutni, s így az információ terjesztése nekik is érdekük (ld. az önszabályozás módszerét, illetve alább, pl. az EMAS követelményeit a 10. pontban!).

Nem tagadható meg kibocsátásra vonatkozó információ azon az alapon, hogy az személyes adat, üzleti titok, adótitok, fokozottan védett növény vagy állat élőhelyére, kimerülőben lévő természeti erőforrások lelőhelyére, fokozottan védett földtani természeti érték előfordulási helyére vonatkozó adat.

A vonatkozó európai uniós szabályok értelmében az információs jogokat a lehető legtágabban, míg azok korlátaikat a lehető legszűkebben kell értelmezni. Titokvédelemre hivatkozással a jogok korlátozhatók, de csak a tagállami törvények által meghatározott titokkörökben, és ha a védett illetve a környezeti információk technikailag elválaszthatók egymástól (pl. a személyes adatok kitakarásával egy fénymásolaton), akkor a környezeti információit ilyen módon ki kell adni. A környezeti információ kiadásának nem lehet feltétele az érdeklődő érintettsége. Díjfizetéshez köthető ugyan az információs szolgáltatás, de a díj mértéke nem lehet olyan magas, hogy a jog gyakorlását akadályozza. Az információbirtokost határidők kötik, döntésével (hallgatásával) szemben jogorvoslatnak van helye (tehát az információkéréssel egy *sui generis* közigazgatási eljárás indul).

Az információval rendelkező (állami, önkormányzati) szerveket emellett olyan tájékoztatási kötelezettségek is terhelik, amelyek az ún. „részvételre képesítés” elemei (ez a már említett Aarhusi Egyezmény egyik szabályozási pillére; ld. még a részvétel elvéről alább írtakat!).¹⁰² Az információs jogok jogosultjai ugyanis csak akkor tudnak jogaikkal élni, ha e jogukról, a kérhető információk köréről, a jog gyakorlásának módjáról tudomásuk van.

Az EU (pl. a 6. környezetvédelmi akcióprogram egyik célterületeként) azért is fontosnak tartja a polgárok bevonását a környezetvédelmi ügyekbe, hogy azon keresztül javítsa a közös környezetvédelmi szabályok érvényesülését a tagállamokban.¹⁰³

Az információhoz való szabad hozzáférés *nem csak a környezetvédelmi, hanem minden környezeti adatra* vonatkozik. Ilyen (az adathordozótól függetlenül), pl. a rendelkezésre álló információk köre (mit lehet egyáltalán kérni?), az egyes környezeti elemek állapota, az emberi életfeltételek, a környezetet érintő hatá-

¹⁰² FÜLÖP Sándor, Az aarhusi egyezmény eszméi, *Fundamentum* 2008/1, 107.

¹⁰³ BREUER, Rüdiger, Zunehmende Vielgestaltigkeit der Instrumente im deutschen und europäischen Umweltrecht: Probleme der Stimmigkeit und des Zusammenwirkens, *Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht*, 9/1997, 836.

sok, a konkrét környezethasználatok (hatástanulmányok, ellenőrzések adatai), a környezetvédelmi intézkedések (nemzetközi, európai és magyar jogszabályok, stratégiai programok, hatósági határozatok is) egyaránt.

Hazánkban a környezeti információk szabadságának nincsenek nagy hagyományai, aminek okai között számon kell tartanunk a társadalom környezeti tudatának, vagy a demokráciának a gyengeségét és a bürokráciát is. A környezeti információk szabadságát biztosító követelmények beépítésére csak fokozatosan kerül sor, először a környezetvédelmi, majd pedig a tárgykörhöz legszorosabban kapcsolódó törvények módosításával, amelyek eredendően többé-kevésbé korlátozzák a különböző (pl. erdészeti, földhasználati) ágazati nyilvántartásokhoz, adatbázisokhoz való hozzáférést. A magyar jogalkotó kötelezettségei e téren egyébként nem csak az említett irányelvől, hanem a 2001. évi LXXXI. törvénnyel kihirdetett Aarhusi Egyezményből (1998) is fakadnak, amely összekapcsolja az információ szabadságát a részvételi és jogorvoslati jogosítványokkal (ld. alább, a részvétel elve kapcsán alább írtakat!).

A környezeti információkhoz való hozzáférés alapvető törvényi követelményei mellett számos más jogszabály tartalmaz még ide kapcsolódó rendelkezéseket. Így, pl. a környezeti szempontból lényeges tulajdonságokat (környezetbarát jelleg, energiatakarékosság, stb.) a fogyasztóvédelmi törvény alapján fel kell tüntetni az adott terméken. A környezeti hatásvizsgálati és más engedélyezési eljárások során, a vízgyűjtő-gazdálkodási tervek készítéséről, a rendkívüli légszennyezettségről, az ivóvíz minőségének változásáról is tájékoztatni kell a lakosságot.

g) *A Kvt-ben nem deklarált elvek közül elsőként említjük a **figyelembe vétel** vagy **külső integráció** elvét*, amellyel módszertani és rendszertani összefüggésben már találkoztunk. Lényege, hogy a környezeti szempontokat minden döntési szinten figyelembe kell venni, vagyis már eleve a környezethasználatok kialakításának (tervezésének, szabályozásának, folytatásának) egyéb (gazdasági, műszaki, stb.) szempontjai közé kell integrálni.

A Kvt. előírásai közül kifejezetten ezt a tartalmat közvetíti, pl. a 3. §, amely szerint az egyes szakterületeket e törvény rendelkezéseivel összhangban kell a külön törvényeknek szabályozniuk, vagy a vizsgálati elemzésről és (az alábbiakban elemzendő) környezeti vizsgálatról rendelkező 43. §. A szakterületi előírások közt, pl. a levegő védelmének általános szabályai körében is találunk idevágó előírást: „A levegővédelmi követelményeket az országos és regionális környezetvédelmi, illetve társadalmi, gazdasági programok, tervek, a területfejlesztési, terület- és településrendezési tervek, településfejlesztési koncepció kidolgozása során, valamint a helyi önkormányzatok környezetvédelmi programjaiban, a gazdálkodó szervezetek terveiben és a műszaki tervezésben érvényesíteni kell.” [306/2010. (XII. 23.) sz. kormányrendelet 3. §.]

A figyelembe vétel nem érdek- vagy értékpreferenciát, hanem mérlegelési kötelezettséget jelent. Az állam (jogalkotó, engedélyező hatóság, stratégiai terv elfogadásáról döntő szerv) eszerint nem feltétlenül mulaszt akkor, ha a környezetvédelem ellen dönt, de biztosan mulasztásba esik azzal, ha a környezeti érdekek nincsenek is befolyással a döntéseire (pl. a vizsgálati elemzés, a környezeti vizsgálat, az OKT vagy a környezetvédelmi hatóság véleményezése elmarad). Ahogyan az

Ab. 29/1995. (V. 25.) sz. határozata rámutatott, a környezethez való jog nem csak tényleges érdeksérelem vagy visszalépés miatt sérülhet, de már önmagában azzal is, ha a különböző szempontok mérlegelésére (a környezeti szempontok figyelembe vételére) nincs mód.

Amennyiben azt az igényt fejezi ki, hogy összhangba kerüljenek a gazdasági és környezeti szempontok, az integráció szoros összefüggésbe hozható a **fenntartható fejlődés** elvével.¹⁰⁴ Ez az elv (vagy célkitűzés) leegyszerűsítve olyan fejlődési folyamatot jelent, amely „*kielégíti a jelen szükségleteit anélkül, hogy csökkentené a jövő generációk képességét, hogy kielégítsék a saját szükségleteiket.*” Ahogyan a Kvt. megfogalmazza: „*A fenntartható fejlődés a társadalmi-gazdasági viszonyok és tevékenységek rendszere, amely a természeti értékeket megőrzi a jelen és a jövő nemzedékek számára, a természeti erőforrásokat takarékosan és célszerűen használja, ökológiai szempontból hosszú távon biztosítja az életminőség javítását és a sokféleség megőrzését.*” A fenntarthatóság eszközei között legnagyobb jelentőséggel a (külső) integráció és az ökológiai költségeket is megjelenítő árképzés bír (ezeket kapcsolhatjuk a használó illetve a szennyező fizet elvéhez is).

A mezőgazdaság és a környezetvédelem kapcsolatrendszeréből számos példát hozhatunk arra, hogy az integráció kölcsönössége is szükséges a fenntarthatósághoz. Pl. ha klímavédelmi szempontok alapján túlzott mértékben támogatják az energianövények termesztését, illetve a mezőgazdasági termékek (pl. olajos magvak, kukorica) megújuló energiahordozóként való hasznosítását, akkor csökkennek az élelmiszertermelésre fordított termőterületek, s növekszik az élelmiszerek ára. A fenntarthatóság gazdasági és társadalmi pillére szempontjából kedvezőtlen hatásokról van szó.

h) Szintén nem deklarált, de érvényesített elv a Kvt-ben a **tervszerűség**. Ma már magától értetődő, hogy egy olyan, az emberiség jövőjét távlatilag is befolyásoló feladat megoldásához, mint a környezetvédelem, tervekre van szükség, a fenntartható fejlődés kereteinek meghatározása nem történhet ad hoc módon. Szükséges a *környezetállapot feltárása, azt követően a környezeti célkitűzések meghatározása, majd a célok eléréséhez szükséges intézkedések (pl. jogalkotás, kár-elhárítás, kibocsátás-csökkentés) meghatározása*. Ebben a megközelítésben a tervezés és a szabályozás között alá-fölérendeltségi viszony áll fenn (ami a hazai gyakorlatban gyakran elsikkad, ha a terv nem jogszabály formájában születik, mivel akkor annak kötőereje gyengébb, mint a normatív jogszabályoké). A tervszerűség követelménye kiterjed nemcsak a szabályozásra, a konkrét környezetvédelmi intézkedések megtételére, és a környezet használatával járó tevékenységekre (az azokkal járó környezetszennyezés megakadályozásához szükséges intézkedésekre), hanem ezek mellett akár a környezetvédelmi hatósági eljárásokra is. Egyes országokban (pl. Ausztriában) az engedélyező hatóságnak tervet kell készítenie a saját eljárására, s azt az ügyféllel is meg kell osztania.¹⁰⁵ Így az ügyfél számára kiszámíthatóbb lesz az eljárás. Hollandiában és

¹⁰⁴ GYULAI Iván, Kérdések és válaszok a fenntartható fejlődésről, Magyar Természetvédők Szövetsége, Budapest, 2008.

¹⁰⁵ FODOR, Integratív környezetjog... i.m., 49.

Magyarországon felügyeleti, illetve hatósági ellenőrzési tervek is készülnek (a hatóság éves tervet készít az általa elvégzendő ellenőrzésekről; a hatóság a környezethasználati engedélyezésben rögzíti az ellenőrzés módját, stb.).

A tervszerűség érvényesülésére jellemző példaként a környezetpolitika szintjén az EK környezetvédelmi akcióprogramjait, míg Magyarországon a nemzeti környezetvédelmi programokat (NKP) hozhatjuk fel. A környezetvédelem egyes kiemelt részterületeinek külön tervezési-programozási rendszere van, mint pl. az országos hulladékgazdálkodási terv, vagy az NKP második pillérét jelentő nemzeti természetvédelmi alapterv és ezek regionális, illetve helyi megfelelői. Az agráriumnak vagy az egészségügynek a környezetvédelemre külön, nemzeti (agrár-környezetvédelmi illetve környezet-egészségügyi) programja is van. Mint az előző pontban már utaltunk rá, más irányú tervek, programok megalkotását is befolyásolja a környezetvédelem, pl. a területfejlesztési, energiapolitikai, közlekedésfejlesztési, stb. tervek összeállításakor is figyelembe kell venni a szempontjait. Ennek egyik eszköze a stratégiai környezeti hatásvizsgálat (amivel később foglalkozunk részletesen).

A területfejlesztés feladata „a környezet terhelését, terhelhetőségét és a fejlesztési célokat figyelembe vevő terület-felhasználásnak, az infrastrukturális hálózatok területi szerkezetének, illetve elhelyezésének – az ágazati koncepciókkal összhangban történő – megállapítása.” Miként az Ab. 14/1998. (V. 8.) sz. határozata rámutatott, az „ágazati koncepciókkal összhangban történő” szövegrész nem értelmezhető úgy, hogy az ágazati koncepciók bármiféle elsőbbséget élvezzenek a környezeti érdekekkel szemben.

Az egyes környezethasználatok tekintetében (a gazdálkodó szervezetek szintjén) számos szakterületi norma rendelkezik különböző tervek felállításáról: pl. hulladékgazdálkodási terv a hulladékról szóló törvény alapján, újrahasznosítási terv a termőföld védelméről szóló törvényben, intézkedési terv a vízszennyező anyagok kibocsátásának csökkentésére.

A tervszerűség elvének sajátos érvényesülését jelenti a **fokozatosság**,¹⁰⁶ amit napjainkban leginkább a *jogbiztonság*, vagy az *arányosság* követelményével hozhatunk összefüggésbe.

A korábbi Kvt. (az 1976:II. tv.) értelmezésében a fokozatosság ettől eltérően az ún. maradékelvvel volt azonos: a környezetvédelem követelményeit fokozatosan, a népgazdasági tervvel összhangban, a népgazdaság erőforrásaival és fejlődésével arányosan kellett megvalósítani. Ez a megközelítés kifejezetten alapot adott a környezetvédelem háttérbe szorítására a gazdasági érdekekkel szemben. A korábbi hulladékgazdálkodási törvény (2000:XLIII. tv.) már egészen más tulajdonviszonyokra vonatkozóan egy ennél egy kicsit korszerűbb megközelítéssel élt, miszerint a „fokozatosság elve alapján a hulladékgazdálkodási célokat ütemezett tervezéssel, egymásra épülő lépésekben, az érintettek lehetőségeinek és teherviselő képességének figyelembevételével kell elérni.”

A fokozatosság időhaladékot is jelenthet, amely a jogszabályi követelmények érvényesítését azért tolja későbbre, mert az azonnali alkalmazás gazdasági szempontból hátrányos, esetleg lehetetlen volna. Példaként említhető, hogy az EU jogszabályai a vizek jó ökológiai állapotát határozzák meg célként, amit

¹⁰⁶ BÁNDI Gyula, A környezetjog elveiről, Jogtudományi Közlöny 2005/11, 457-458.

2015-re kell elérni. Hazánkban átmeneti mentességei is vannak még ezen a területen (pl. a települési szennyvízkezelés kiépítésére vagy az ivóvíz arzéntartalmának csökkentésére).¹⁰⁷

Több szempontból is ide kapcsolódik az Ab. 349/B/2001. sz., „első Balaton-határozata,” amelyben a testület a Balaton Kiemelt Üdülőkörzet Területrendezési Tervének elfogadásáról és a Balatoni Területrendezési Szabályzat megállapításáról szóló 2000. évi CXII. törvény hatályba léptető rendelkezését vizsgálta. A törvény szerint nem csak a hatályba lépést követően indult, de a folyamatban lévő, jogerős határozattal még le nem zárt (építési) ügyekben is alkalmazni kellett az új terület-felhasználási és építési követelményeket. A határozat rögzítette, hogy a vitatott rendelkezések az egészséges környezethez való jog érvényesítését, a kialakult környezetkárosító folyamatok azonnali megállítását szolgálják, amelyekre tekintettel az új, szigorúbb terület-felhasználási és építési szabályok hosszabb átmenet nélküli bevezetése nem sérti a jogbiztonság követelményét. A testület azt is figyelembe vette, hogy a törvénytervezet, illetve a szigorúbb szabályozás szándékának a nyilvánosságra kerülése és a törvény elfogadása között eltelt idő lehetőséget adott az érintetteknek arra, hogy ilyen irányú szándékuk esetén még a régi szabályok szerint jussanak jogerős építési engedélyhez.

i) A *társadalmi (közösségi) részvétel elvét* a magyar Kvt. nem nevesíti alapelvként, de számos szabállyal (illetve első sorban az információhoz jutás garanciáival összefüggésben) érvényesíti.¹⁰⁸ A törvény VIII. fejezete rögzíti a nyilvánosság (más szóval közösség) részvételi jogosítványainak a legáltalánosabb hazai jogszabályi kereteit. Ebben az esetben is indokolt tehát a Kvt. (implicit) alapelvről beszélni. Ahogyan az információhoz jutás is sokkal szélesebb körben érvényesül a közigazgatási jogi értelemben vett ügyfelek körénél, úgy a részvételi jogok alanyi köre is tág: a Kvt. egyik szabályainak alanya, pl. mindenki – a környezethasználó és a hatóságok figyelmét mindenki felhívhatja a környezetkárosításra, veszélyeztetésre és szennyezésre. A nem hatósági eljárásokban (az adott eljárásra irányadó szabályok szerint) bármely természetes, jogi személy és jogi személyiség nélküli szerv részt vehet.

Az állampolgárok és szervezeteik környezeti ügyekben való részvételének – más megközelítésben az *együttműködéshez való joguk* gyakorlásának – a biztosítása egy modern demokráciában elengedhetetlen. Ennek természetes és magától értetődő oka, hogy a környezettel kapcsolatos *döntések mindannyiunk életkörülményeit* (tulajdonunk használati értékét, egészségünk, lakókörnyezetünk állapotát, ivóvizünk és élelmiszereink minőségét, rekreációs lehetőségeinket, stb.) *érintik*.

A társadalmi részvételnek emellett legitimáló funkciója is van. Miként az elővigyázatosság elve kapcsán utaltunk rá, a környezettel kapcsolatos döntések (pl. hatósági engedélyek, anyagi jogi szabályok) *tartalmi érvényessége korlátozott* (ugyanis ismereteink a környezeti összefüggésekről korlátozottak, változnak a

¹⁰⁷ A környezetvédelmi derogációs kérelmeink áttekintésére ld. FAZEKAS István, Az Európai Unió környezetvédelmi politikája és a magyar integráció, Kossuth Egyetemi Kiadó, Debrecen, 2002, 94-115.

¹⁰⁸ Az elv hazai érvényesülésének sokrétű problémakörére ld. ...Cselekedj lokálisan! – Társadalmi részvétel környezeti ügyekben, szerk. Glied Viktor, Pánovics Attila, PTE ÁJK-Publikon, Pécs, 2012, 119-198.

normák, a lakosság érzékenysége, a környezet állapota, a természettudományos ismeretek, a műszaki lehetőségek, stb.). Ezen a döntéshozatali eljárások átláthatósága, a minél szélesebb körű integráció (a legkorszerűbb műszaki és természettudományos szempontok figyelembe vétele), illetve valamennyi érintett bevonása segíthet.¹⁰⁹

Így egyfelől a döntések tartalma is jobb lehet, de emellett rá kell mutatni egy másik, a demokratikus jogállam működésére jellemző összefüggésre. A társadalom valamennyi tagja részéről történő tartalmi elfogadás (pl. erkölcsi szempontok alapján megítélt kérdésekben) eleve nem lehetséges. Az ilyen ügyekben, eljárásokban az elfogadottságot a döntési eljárás elfogadottsága pótolhatja.

Az Alkotmánybíróság 28/1994. (V. 20.) sz. határozata rámutat továbbá, hogy – mivel a környezethez való jog nem alanyi jog – az alanyi jog védelme helyett *az állam kötelezettsége e körben szervezeti garanciák nyújtása, pl. részvételi és információs jogokkal* a környezetvédelmi döntéshozatalban. A környezethez való jog megvalósítása a feltételek megteremtésével az állam feladata, de e feltételek között minden ember lehetősége is egyben.

A közösségi részvételi szabályozás egyes pillérei	Aarhusi Egyezmény	2003/4/EK irányelv
A környezeti információkhoz való hozzáférés joga	+	+
A döntéshozatali eljárásokban való részvétel joga	+	–
A keresetindítás joga		
a) az információs jog megsértése miatt	+	+
b) azon eljárások lezárását illetően, amelyben biztosított a részvételi jog	+	–
c) általában a (tagállami) környezetvédelmi előírások megsértése miatt	+	–

9. táblázat: a részvételi jog elemei az Aarhusi Egyezményben (1998)

A társadalmi részvétel kötelező nemzetközi jogi kereteit az Aarhusi Egyezmény (1998) adja, amelynek hazánk, illetve az EU is részese.¹¹⁰ Ez az egyezmény a társadalmi részvétel több pillérét is szabályozza, túllépve a környezeti információkhoz való hozzáférés keretein (ld. a 9. táblázatban).

Mint az I. fejezetben (a szabályozás környezetvédelmi garanciái kapcsán) megállapítottuk, a részvétel segíti a döntések társadalmi megalapozását. A jogalkotásban országos szinten az *Országos Környezetvédelmi Tanács* jelenti azt a javaslattevő, véleményező szervet, amely részvételi jogosítványokat gyakorol.

¹⁰⁹ HAGENAH, Evelyn, Neue Instrumente für eine neue Staatsaufgabe: Zur Leistungsfähigkeit prozeduralen Rechts im Umweltschutz, in: Staatsaufgaben, Hg. Grimm, Dieter, Nomos, Baden-Baden, 1994, 487-521. A részvétel mellett szóló további (szociológiai, gazdasági, stb.) érvek áttekintésére ld. RADÁCSI László, Részvétel és fenntartható fejlődés, in: Fenntartható fejlődés Magyarországon, szerk. Bulla Miklós, Tamás Pál, Bp., 2006, Új Mandátum Kiadó, 257.

¹¹⁰ PÁNOVICS Attila, Környezeti szelvényjogok három jogrendszer metszéspontjában, in: A nemzetközi környezetjog aktuális kihívásai, szerk. Raisz Anikó, Miskolci Egyetem, Miskolc, 2012, 138.

Ebben képviseltetik magukat a *környezetvédő társadalmi szervezetek*, illetve a gazdasági érdekképviselők. A minisztériumok és önkormányzatok ilyen igény jelzése esetén egyébként külön-külön is kötelesek a társadalmi szervezeteket bevonni a jogszabály-előkészítés folyamatába. A társadalmi szervezeteknek (előzetes) véleményezési jogköre van a Kvt. alapján a programozási, stratégiai tervezési eljárásokban is, de a részvétel kötődhet egyedi hatósági, bírósági eljáráshoz is.

A jogszabályok előkészítésében való társadalmi észvételről szóló 2010:CXXXI tv. végrehajtásának problémái közt meg kell említenünk, hogy számos környezeti tárgyú jogszabály születik önálló képviselői indítvány alapján, amire az egyeztetési kötelezettség nem vonatkozik. Másrészt gyakori jelenség, hogy a döntéselőkészítők szelektálnak a társadalmi szervezetek között (nem feltétlenül az alapján, hogy melyik szervezet érintett a feladatkörénél fogva, melyikük végez valóban közérdekű tevékenységet, hanem aszerint is, hogy mely szervezetektől várható a javaslatok támogatása, a nagyobb fokú együttműködés).¹¹¹

A környezetvédelmi engedély megszerzésére irányuló, ún. környezeti hatásvizsgálati eljárás például magában foglal egy *közmeghallgatást*, amelynek során az érintett települések *lakossága*, illetve társadalmi szervezetei elmondhatják véleményüket, észrevételeiket, amelyek jegyzőkönyvbe, annak alapján pedig a határozatba (legalábbis az indokolásába) bekerülnek. Ez több mint egy egyszerű informálási folyamat, de nem jelenti a hatóság döntési jogkörének elvonását.

A Kvt. alapján a *környezetvédelmi egyesületeket* a környezetvédelmi államigazgatási eljárásokban *ügyféli jogállás* illeti meg. A Legfelsőbb Bíróság 4/2010. sz. KJE határozata alapján ilyen eljárásnak (a Kvt. korábban hatályos szóhasználatára szerint: környezetvédelmi hatósági eljárásnak) kell tekinteni mindazt az eljárást, amelyben a környezetvédelmi hatóság (korábban a felügyelőség, jelenleg a kormányhivatal környezetvédelmi és természetvédelmi főosztálya) környezetvédelmi illetve természetvédelmi hatáskörben alap- vagy akár szakhatóságként (pl. a jegyző eljárásában) közreműködik. Ez a határozat rögzíti azt is, hogy az ügyféli jogálláshoz természetesen hozzátartozik a *keresetindítási jog* is, mégpedig attól függetlenül, hogy a szervezet az államigazgatási eljárásban ténylegesen részt vett-e.

Korábban az LB 1/2004. KJE sz. jogegységi döntése volt az irányadó e tekintetben (amelyet többek közt az időközben bekövetkezett jogszabályváltozásokra tekintettel váltott fel az újabb jogegységi döntés). A környezetvédelmi államigazgatási eljárás fogalmának az értelmezése körében a jogegységi döntés csak a legszűkebb, minimális értelmezési tartományt jelöli ki, amelyhez képest álláspontunk szerint a fogalom további hatóságok további eljárásait is jelöli, annak megfelelően, hogy a környezetvédelmi hatóságok a környezetvédelmi államigazgatási ügyeknek nem egyedüli eldőntői (mint látni fogjuk, pl. a jegyzőt is környezetvédelmi hatóságként nevesíti a Kvt., de a környezeti szempontok integrációja miatt számos további szerv eljárása is ide sorolható).¹¹²

¹¹¹ ANTAL Attila, Az Alaptörvény környezetvédelmi filozófiájának vakfoltjai, in: Alkotmányozás Magyarországon 2010-2011, I. kötet, szerk. Drinóczi Tímea, Jakab András, Pázmány Press, Budapest – Pécs, 2013, 19-21.

¹¹² BÁNDI Gyula, A környezetvédelmi közigazgatási hatósági eljárás fogalmáról, Közigazgatási Szemle, 2007/3., 90-97.

Összességében elmondható, hogy a jogegységi döntés „középutasnak” tekinthető, amelyhez képest az érintett eljárások fogalmi köre egyaránt értelmezhető lenne szűkebben és tágabban is. Megjegyezzük, hogy a 2004 óta bekövetkezett jogszabályváltozásokban tetten érhető az a tendencia, hogy az érintettek körét a lehető legszűkebbre vonják. Így, pl. számos esetben szűnt meg a környezetvédelmi szakhatósági jogkör; a jog alanyát a szélesebb értelmű társadalmi szervezet kategóriájáról leszűkítették az egyesületekre (amibe az alapítvány már nem érthető bele), stb.¹¹³

Környezetveszélyeztetés, -szennyezés vagy -károsítás esetén e szervezetek *perlési joggal rendelkeznek*, amelynek alapján a tevékenységtől való eltiltást, illetve kármegelőző intézkedések megtételét kérhetik.

2. A környezetvédelem alkotmányjogi alapjai

Ebben a körben a környezethez való jogot emeljük ki és értelmezzük, amellyel kapcsolatban az Alkotmánybíróság és a szakirodalom is meghatározta a jogi szabályozással szemben támasztható kritériumokat. A tisztán alkotmányjogi módszerekkel végzett, elemző bemutatást követően az Alaptörvény többi rendelkezését vesszük sorra, amelyeknek már kisebb jelentőséget tulajdonítunk, de kihasználjuk, hogy viszonylagos újdonságuk miatt alkalmat kínálnak a törvényi szabályozással, uniós kötelezettségvállalásainkkal, és bizonyos időszervi kormányzati elképzelésekkel való összekapcsolásra.

2. 1. A környezetvédelem megjelenése az alkotmányi értékek között

A környezetvédelem sokféle formában (különböző típusú rendelkezésekben) jelenhet meg egy adott ország alkotmányában.¹¹⁴ A magyar alkotmányjogban a környezethez való jognak vannak több évtizedes hagyományai.

Az egészséges, emberhez méltó, vagy megfelelő környezethez való jogot nemzetközi dokumentumok (soft law jellegű jogforrások, mint pl. az 1972-es Stokholmi Konferencia záróokmánya) és számos (a portugál, a norvég, a román, stb.) európai nemzeti alkotmány is deklarálja. Azokban az országokban, amelyekben ez a jog nem része az alkotmánynak, a környezetvédelem legalábbis állami feladat, s azt még abban a néhány országban (pl. Dániában, Luxemburgban, Írországbán) is elismerik az alkotmányos értékrend részének, ahol maga az alaptörvény nem szól (még állami feladatként sem) kifejezetten a környezet védelméről. A nemzeti alkotmánybíróságok mellett olyan nemzetközi fórumok, mint rendszeresen szembesülnek az alapjogi értékrendet befolyásoló környezeti problémákkal, s kénytelenek környezeti ügyeket megoldani. Így, noha az Emberi Jogok Európai Egyezménye sem rendelkezik környezeti kérdésekről, pl. az Emberi Jogok Európai Bírósága is kiterjedt környezetvédelmi joggyakorlattal

¹¹³ FODOR László, Az uniós csatlakozást követő környezetijog-alkotás főbb eredményei, *Rendészeti Szemle* 2009/1, 109–121.

¹¹⁴ FODOR, *Környezetvédelem az alkotmányban*, i.m. 37-40.

rendelkezik.¹¹⁵ A környezet védelme *szükségszerűen – kimondatlanul is – része az alkotmányi értékrendnek, illetve az emberi jogoknak*, hiszen nélküle más értékek (különösen az élet, az egészség, a tulajdon, a magánlakás) védelme sem lehetséges.

Az alapjogként (a fentieken túl a magyar, horvát, orosz, bolgár, cseh, spanyol, szlovák, szlovén, török és más alkotmányokban) illetve állami feladatként (Németország, Ausztria, Lengyelország, stb. alaptörvényeiben) való rögzítés mellett a környezetvédelem a föderatív államokban (mint Németország, Oroszország, Svájc) hatásköri szabályban is megjelenik. Állampolgári kötelezettség is lehet a környezet védelme (Magyarország, Finnország, Románia, stb.), arra tekintettel az alapjogok korlátozhatók (pl. Csehország, Szlovákia, Görögország esetén), egyes alkotmányok a politikai szabadságjogokban rejlő szelvényjogait is rögzítik (pl. környezeti információs és részvételi jogok a finn, lengyel vagy belga alaptörvényben), s az sem ritka, hogy az alaptörvény egyes természeti kincsek számára kiemelt védelmet garantál (Magyarország mellett, pl. Bulgáriában vagy Olaszországban).

Már a korábban hatályos magyar Alkotmány („jogállami alkotmány,” 1989) is szólt a környezet védelméről. A *környezethez való jogot* gyakorlatilag a hatályos alaptörvényi szöveggel azonos megfogalmazásban rögzítette (18. §: „A Magyar Köztársaság elismeri és érvényesíti mindenki jogát az egészséges környezethez.”), s emellett az egészséghez való jog és a környezetvédelem kapcsolatáról is szólt (70/D. §). 2012-ig ezeket a rendelkezéseket, illetve ezek kapcsán az Alkotmánybíróság (Ab) által – első sorban a 28/1994. (V. 20.) sz. határozatban – kidolgozott követelményeket tekintettük a környezetjog alkotmányjogi alapjainak.¹¹⁶ Az új Alaptörvény XXI. cikk (1) bekezdése rögzíti: „*Magyarország elismeri és érvényesíti mindenki jogát az egészséges környezethez.*” Tekintettel a környezethez való alkotmányos jog változatlan megszövegezésére, az arra vonatkozó alkotmánybíróági követelmények az új Alaptörvény hatályba lépése után is irányadónak tekinthetők.

Ezeket a rendelkezéseket, illetve az azok kapcsán az Alkotmánybíróság (Ab) által – első sorban a 28/1994. (V. 20.) sz. határozatban, az ún. „környezetvédelmi alaphatározatban” – kidolgozott követelményeket tekinthetjük a környezetjog alkotmányjogi alapjainak. Ugyanakkor maga a környezethez való jog úgy is értelmezhető, mint a jogrendszer egyik általános (nem csak a környezetvédelmi szabályozásra érvényes) alapelve. Emellett a hatályos Alaptörvény számos további, környezeti vonatkozású rendelkezést tartalmaz, amelyeket alább sorra veszünk, és meg kell még említeni a jogvédelmi szervek közül az alapvető jogok biztosának (2008-2012 között a jövő nemzedékek országgyűlési biztosának)¹¹⁷ a tevékenységét is, amely a jogalkalmazás és a közszolgáltatások vizsgálata révén járult hozzá a környezettel kapcsolatos állampolgári jogok (illetőleg állami és önkormányzati kötelezettségek) értelmezéséhez.

¹¹⁵ SZEMESI Sándor, Környezetvédelmi kérdések az Emberi Jogok Európai Bírósága gyakorlatában, in: A nemzetközi környezetjog aktuális kihívásai, szerk. Raisz Anikó, Miskolci Egyetem, Miskolc, 2012, 175-184.

¹¹⁶ FODOR, Környezetvédelem az alkotmányban, i.m. 65-70.

¹¹⁷ FODOR László, PÁNOVICS Attila, ZÁGONI Miklós, A jövő nemzedékek jogai, Fundamentum 2008/1, 47-58.; ANTAL, Az Alaptörvény környezetvédelmi filozófiájának vakfoltjai i.m., 23-25.

A környezethez való jog rögzítése Magyarországon nem pusztá deklaráció, az alkotmánybírósági határozatok komoly tartalommal és erővel töltötte azt meg.

A környezethez való jognak (18. §) a testület tudományos szintű követelményrendszerét dolgozta ki, az európai értelmezéseket is figyelembe véve, s egyúttal formálva a kapcsolódó (azonos érdekeket védő, vagy épp ellentétes) alkotmányi rendelkezések (pl. az élethez való jog vagy tulajdon-jog) tartalmát is. Hozzájárultak a környezet megővéséhez, a társadalom környezeti tudatának erősödéséhez is. Ugyanakkor hatáskörének korlátozottsága miatt ez a követelményrendszer túlnyomóan csak a jogalkotásra vonatkozik, s nem érinti az igazságszolgáltatást, vagy pl. az állam nemzetközi kapcsolatait, de természetesen a környezet védelmének az államhatalom gyakorlásának e területein is jelentősége van.

2. 2. A környezethez való jog értelmezése

Az alkotmánybíróság által kidolgozott elvi követelmények (dogmatika) meghatározó eleme a környezethez való jog *alapjogként* történő értelmezése.¹¹⁸ Az alapjogi jellegből (figyelemmel az alkotmányi értékek hierarchiájára is) az következik, hogy az alkotmányi értékrendben, a különböző értékek konfliktusában a környezethez való jog *legalábbis egyenrangú a többi értékkel*, s erősebb az alapjognak nem minősülőkkel (államcélokkal, pusztá állami feladatokkal) szemben.

A környezetvédelemre tekintettel egyes alapjogok korlátozhatók, illetve eleve magukban hordozzák a környezettel kapcsolatos közérdeket, s nem érvényesülnek maximálisan. Így, pl. 26/2001. (VI. 29.) Ab. határozat a kötelező vízgazdálkodási társulati tagság kapcsán rögzítette, hogy a társulatok környezetvédelmi szolgáltatásai közfeladatnak minősülnek, s erre tekintettel a jogalkotónak szabadságában áll a szervezeti forma és kötöttség megállapítása az érintett ingatlantulajdonosokkal szemben (tehát az egyesüléshez való jog nem sérül). Egy víztározó területének védetté nyilvánítása kapcsán pedig azt mondta ki, hogy a környezethez való jog érvényesítése közérdek, amelyre tekintettel a tulajdonjog korlátozható; vö. 81/B/2001. Ab. sz. határozat. Kifejezetten a termőföld tulajdon szociális kötöttsége (vagyis, a földtulajdon ab ovo, bizonyos közösségi – agrárpolitikai, környezetpolitikai, stb. – érdekekre tekintettel való, immanens korlátozottsága) nyert igazolást a 35/1994. (VI. 24.) AB határozatban.¹¹⁹

Az Ab. elismeri, hogy a 18. § önállóvá teszi ebben az értékrendben a környezet védelmét, ugyanakkor rámutat arra is, hogy az állam egyes kötelezettségei e téren más alkotmányi értékekből (pl. az élethez való jogból, vagy az egészséghez való jogból) is levezethetők. Sőt: a környezethez való jog anyajoga az élethez való jog, s előbbi voltaképp nem más, mint utóbbi része.

Az Ab. szerint alapjogról van ugyan szó, de ennek *a jognak nincs alanyi oldala*, másképp fogalmazva olyan jogról van szó, amelynek az „objektív, intézményvédelmi oldala a túlnyomó s meghatározó.” Ebben az összefüggésben az

¹¹⁸ FODOR László, A környezethez való jog dogmatikája napjaink kihívásai tükrében, Miskolci Jogi Szemle 2007/1. 5–19.

¹¹⁹ BALOGH Elemér, A magyar termőföld-tulajdon az Alkotmánybíróság judikatúrájában, in: Bobvos Pál (szerk.): Reformator iuris cooperandi: Tanulmányok Veres József professzor 80. születésnapjára, Szeged, 2009, Pólay Alapítvány, 40–41.

objektív jelző azt jelenti, hogy a környezetvédelmi követelményeket az állam maga határozhatja meg, mégpedig objektív kritériumok alapján, vagyis az egyes emberek igényei helyett általában az élet természeti alapjainak a védelmében. A követelmények meghatározása (a környezethasználatok elfogadható mértékének meghatározása) pedig elsősorban jogszabályokban, illetve szervezeti garanciákkal történik. A környezethez való jog tehát nem jelenti azt, hogy mindenki – akár az állammal szemben is – igényt formálhatna, s azt közvetlenül (peres úton) érvényesíthetné a bíróság előtt, olyan környezeti állapotot követelve, amely szubjektív igényeinek megfelel. Mint arra a szakirodalom rámutat: a követelmények szubjektívvá tétele teljesíthetetlen elvárásokhoz vezetne az állammal szemben, s ezért is (illetőleg a jog határozatlan tartalma miatt) nem ismerik el Európában sehol a környezethez való jogot alanyi jogként. Az állam által kidolgozott követelményeknek ugyanakkor – mondja az Ab. – *pótolniuk kell az alanyi oldalt*, azaz ugyanolyan szintű (olyan szigorú) védelmet kell biztosítaniuk, mintha valódi, klasszikus értelemben vett alapjogról (s ezzel alanyi jogról) lenne szó.¹²⁰

Emlékeztetünk arra, hogy az Ab. a közismert abortusz-ügyekben dolgozta ki, az élethez való joggal összefüggésben, az alapvető jogok szerkezetével kapcsolatos tételét. Az élethez való jognak ugyanakkor van alanyi oldala. Ld. pl. 64/1991. (XII. 17.) és 48/1998. (XI. 23.) sz. Ab. hat.

Itt jegyezzük meg, hogy az Ab. ezzel nagymértékben az állam belátására bízta a környezeti követelmények (közérdekek) meghatározását. Felismerte ugyan, hogy vannak olyan alanyi jogi pozíciók, amelyek a környezet védelmét szolgálhatják, de azok szerint a környezet védelmével csak közvetve állnak kapcsolatban (mert első sorban más értékeket védenek, mint pl. a kártérítéshez való igény a tulajdonjogot), s alapvetően eljárási jogi természetűek. Ez a megközelítés mára – részben a demokrácia intézményeinek a rendszerváltást követő kiépülésével, részben a sajátos környezetvédelmi eljárások, információs és részvételi jogosítványok terjedésével (amit az európai környezetjog hozott magával) elavulttá vált.

Az Ab. határozatot inkább úgy kell értelmeznünk, hogy az csak a közvetlen alapjogi védelem alanyi oldalát zárja ki; tekintettel arra is, hogy a részvételhez, az információkhoz vagy a jogorvoslat-hoz való jog, mint a környezetvédelemhez (is) kötődő jogok megjelennek az alkotmányi értékrendben.¹²¹

Ma már tehát nem tekinthető a környezetvédelem „állami monopóliumnak,” illetve az alanyi jogi oldal sem elhanyagolhatónak. Ilyen értelemben beszélnek

¹²⁰ A jog alanytalansága és a jövő nemzedékek érdekeinek a figyelembe vétele közötti összefüggésre ld. SÓLYOM László, A jövő nemzedékek jogai és ezek képviselője a jelenben, in: *A jövő nemzedékek jogai*, szerk. Jávorka Benedek, Védegylet, 2002, 43–44.

¹²¹ MAJTÉNYI Balázs, A jövő nemzedékek és a természeti tárgyak köztársasága? *Fundamentum* 2008/1, 22.

egyébként Nyugat-Európa számos országában környezethez való jog helyett *környezetvédelemhez való jogról*, ami mindenkit megillet.¹²²

Az alapjogi jelleg megítéléséhez tartozik annak a kérdésnek a megválaszolása is, hogy vajon kit illet meg a jog. A jogot rögzítő norma alanya és címzettje nem azonos: mindenki jogáról beszél e jogszabályhely, amit az állam (a címzett) feladata biztosítani.

A „mindenki” alatt minden (nem csak természetes) személyt értenünk kell, állampolgárságtól, sőt lakó- illetve a tartózkodási helytől függetlenül. Gondoljunk csak arra, hogy az állam által kötött nemzetközi szerződés a veszélyeztetett állatfajok egyedeivel való kereskedelem korlátozásáról, többségében nem is hazánkban élő fajok védelmét szolgálja. A jog tehát ilyen értelemben is objektív. Ugyanakkor eme objektivitásából, illetve az alanyi oldal hiányából az is következik, hogy a jog az Ab. értelmezésében *alanytalan* is egyben. A jog alanya a testület szerint valójában az emberiség vagy a természet lehetne. Ilyen rendelkezés rögzítésére („képes beszédre”) ugyanakkor nincs szükség ahhoz, hogy az állam kötelezettségei – a ma élő emberen túlmenően – az állatvilág vagy épp a jövő generációk védelmében is megállapíthatók legyenek.

Álláspontunk szerint sincs szükség erre, de nem is lenne értelmes e jogot máshoz, mint az emberhez kapcsolni. A jog ugyanis az ember eszköze, annak a társadalmilag elfogadott értékrendben van csak helye. A környezetvédelem beépítése az alkotmányi értékrendbe pedig azt fejezi ki, hogy az ember önmagáról alkotott képe (értékrendje) fejlődik, teljeseedik ki a környezethez való viszony meghatározásával. Ilyen értelemben a környezethez való jog az élethez, illetve az egészséghöz való jogból vált ki, s lett önállóvá. Végül a növényeknek és állatoknak az e joggal való felruházása ellen szól az is, hogy az ő igényeiket is csak az ember (a jogalkotó, a részvételi jogosítványát gyakorló állampolgár) tudná megfogalmazni, érvényesíteni.

A norma címzettjeként Magyarország alatt az államot kell értenünk, a maga egészében. A környezet védelmét szolgálnia kell, pl. az Országgyűlés és az önkormányzatok jogalkotó és programalkotó tevékenységének, a végrehajtó hatalom gyakorlásának a közigazgatási szervek valamennyi szintjén, az igazságszolgáltatásnak (ide értve az Ab. és a rendes bíróságok gyakorlatát is), a sajátos jogvédelmi szerveknek (ügyész, ombudsman) egyaránt.

Természetesen az egyes állami szerveknek eltérő lehetőségei vannak e téren. Így, pl. a törvényhozó elsődleges kötelezettsége a jog tartalmának meghatározása, míg a rendes bíróságok ahhoz közvetlenül alig járulnak hozzá (a környezetvédelmet első sorban a törvények alkalmazásán keresztül szolgálják). Ez persze nem jelenti azt, hogy egyes ügyek elbírálása során közvetlenül ne hivatkozhatnának a környezethez való jogra.¹²³ (Így, pl. a MAL Zrt-vel szemben, a 2010-es vörösiszap-katasztrófa áldozatai által indított, nem vagyoni kártérítés iránti perben a Fővárosi Törvényszék a károsultak testi épséghez, egészséghez, emberi méltóságához és egészséges környezethez való jogának megsértésére hivatkozva adott helyt a keresetnek, 2013 novemberében).

¹²² FODOR, Környezetvédelem az alkotmányban i.m., 62.

¹²³ FÉZER Tamás: A nem vagyoni (erkölcsi) sérelmek megtérítése a polgári jogban, HVG-ORAC, Budapest, 2011, 31.

A környezethez való jog *értvényesítésének legfontosabb eszköze a jogalkotás*. A jogalkotó kötelezettsége első sorban az alkotmányi értékrendet biztosító jogszabályok megalkotása, jelen esetben a természeti erőforrásokkal való ésszerű gazdálkodás jogi kereteinek a megteremtése. Ez nem csak azt jelenti, hogy a jogalkotónak kifejezetten környezetvédelmi jogszabályokat kell alkotnia, hanem azt is, hogy a különböző életviszonyok szabályozásakor figyelembe kell vennie az érintett környezet szempontjait is (integráció).¹²⁴ Ezzel – noha az Alkotmány egyedüli kötelezettként az államot említi – a jogalkotó közvetve bevonja a környezethez való jog érvényesítésébe a szabályozott életviszonyok alanyait, az állampolgárokat is.

Mit is jelent a szabályozási kötelezettség, pontosabban, milyen követelmények meghatározására köteles a jogalkotó? Hogyan kell a környezeti szempontokat a döntések során érvényesíteni (figyelembe venni)? – *Az alkotmányi értékrend nem ad konkrét választ arra, hogy milyen környezetvédelmi szabályozásra van szükség*. A jogalkotónak ezért viszonylag nagy a mozgástere ezen a téren, néhány elvi jellegű követelményre azonban figyelemmel kell lennie. (Amennyiben viszont egy korábbi követelmény módosítására, netán enyhítésére kerül sor, az már szigorúbb megítélés alá esik, mint azt alább bemutatjuk). A környezetvédelmi *szabályozás szigora, védelmi szintje a valóságban számos körülménytől függ*. Így, a természettudományos összefüggéseken túl jelentősége van az adott társadalom környezeti érzékenységének, a gazdaság szerkezetének is. A jogalkotónak ugyanis nem kötelessége a tudósok által igényelt (vagy maximális) védelmi szintet biztosítani, hiszen a teljesíthetőségre, a gazdaság- és társadalompolitikai célokra, s más alkotmányi értékekre (pl. a vállalkozás, a tulajdon szabadságára) is tekintettel kell lennie. Emiatt (amennyiben túllépünk az élet védelméhez közvetlenül szükséges követelményeken) a környezetvédelemben a megfelelő védelmi szint térben és időben eltérő lehet, és változik is. Mivel azonban *az emberi élet természeti alapjairól van szó, a védelemnek szigorúnak kell lennie*.

Ez a szigorúság ugyanakkor nem jelenti azt, hogy az államnak minimális környezetterhelésre, azaz maximális környezetvédelemre kellene törekednie. Egyetlen fejlett ország sem képes differenciálás nélkül ilyet a teljes területén garantálni. A környezet terhelése a civilizáció szükségszerű velejárója. – 14/1998. (V. 8.) sz. Ab. határozat.

Az Ab. szerint általános követelmény az is, hogy a jogrendnek *meg kell akadályoznia a környezetállapot romlását*.¹²⁵ Ha a szabályozás nem nyer alkalmazást, illetve ténylegesen nem óvja meg a környezetet, az arra utal, hogy a jogalkotó elvétette a megfelelő védelmi szintet, vagy az állam annak érvényesítésére nem megfelelő intézményrendszert, szervezeti garanciákat épített ki. A védelmi szint nem megfelelő megválasztásának azonban – uralkodó szakirodalmi felfogás szerint – csak szélsőséges esetekben lehet alkotmányjogi szankciója.¹²⁶

¹²⁴ MURSWIEK, Dietrich, Umweltschutz als Staatszweck, Economica, Bonn, 1995, 76.

¹²⁵ FODOR, Környezetvédelem az alkotmányban i.m., 51-52.

¹²⁶ SCHULTE, Hans, Umweltrecht, C. F. Müller, Heidelberg, 1999, 136-137.

Hasonló megítélés alá esik azzal az esettel, mint amikor a jogalkotó egy életviszony szabályozásakor egészében elmulasztja meghatározni a környezeti követelményeket. Ez történt, pl. a Balatoni Területrendezési Szabályzat elfogadásakor, amelyből kimaradtak a tömeder védelmét szolgáló előírások, s emiatt megállapítható volt a mulasztásban megnyilvánuló alkotmányértés. Ld. az Ab. 11/2005. (IV. 5.) sz. határozatát.

Az Ab. által megfogalmazott követelmények közül egy nemzetközi hírnévre tett szert, ez pedig **a visszalépés tilalma** (non derogation principle). A védelem szintjével összefüggő, eddig tárgyalt követelményekkel ellentétben a visszalépés tilalma nem a védelmi szint első megválasztására, hanem a korábbinak a megváltoztatására irányul. A tilalom ugyanis a korábban megválasztott – jogszabályokkal már elért – védelmi szintet védi az enyhítéssel szemben. Magyarázata, hogy *a környezetvédelmi követelmények enyhítése olyan környezetromláshoz vezethet, ami később nem orvosolható*. Ez pedig – lévén az emberi élet természeti alapjairól szó – nem engedhető meg.

Az Alkotmánybíróság környezetvédelmi alaphatározatában a szövetségi átmeneti törvény (az 1992. II. tv.), illetve a földkiadó és földrendező bizottságokról szóló (1993. évi II.) törvény megváltozott rendelkezéseit vizsgálta, amelyek a korábbi szabályokkal ellentétben – a földalapok ki fogására hivatkozva – lehetővé tették a természetvédelmi oltalom alatt álló területek (köztük erdők, akár nemzeti parkhoz tartozó ingatlanok) magánkézbe adását. E rendelkezéseket az Ab. vizs zamenőleges hatállyal megsemmisítette, s ezzel az államot az érintett területek visszavásárlására kötelezte.¹²⁷ Az Ab. értelmezése szerint az említett törvények eredeti formájukban biztosítottak egy jogvédelmi szintet, s módosításukkal ez a szint csökkent. Az Ab. szerint elvileg lehetséges ugyan a védett területek magántulajdonba adása, de ehhez (a védelmi szint fenntartása érdekében) olyan, megelőző eszközöket kellett volna kapcsolni, amelyek a természeti környezet romlását le galább oly mértékben alkalmasak kizárni, mintha az adott terület állam tulajdonban maradtak volna. Az adott esetben azonban anélkül történt meg a visszalépés, hogy a természetvédelmi sza bályok bármit is változtak volna. Ezen túlmenően az AB nem talált olyan indokot, „elkerülhetet len szükségességet”, amely a visszalépés alapjául szolgálhatott volna, hiszen a magántulajdonba adás (azon belül, pl. a kárpótlás) a környezethez való jog érvényesítésével szemben nem vezethe tő vissza semmilyen alkotmányos kötelezettségre.

Az enyhítésnek a gyakorlatban számos oka képzelhető el, de az Alkotmánybíró ság azért, hogy megakadályozza annak hátrányos következményeit a környezet állapotára, (elvben) csak igen szűk körben (a gyakorlatban pedig egyáltalán nem) ismer el ilyen okokat alkotmányosnak. Pusztán gazdasági ok, vagy a vál lalkozás szabadságának és a tulajdonjognak az érvényesítése nem elegendő az enyhítéshez. A tilalom alapján ugyanis általában nem lehetséges a visszalépés, *hacsak az nem elengedhetetlenül szükséges* valamely alkotmányi érték érvé nyesítéséhez.¹²⁸

Egy beruházás megvalósítása miatt egy terület természetvédelmi oltalmát feloldani, pl. nem elen gedhetetlenül szükséges, amíg a beruházásnak lehet más helyszíne is. Amíg pedig a védelem in

¹²⁷ PÁNOVICS Attila, A védett természeti területek visszavásárlása Magyarországon, in: Bobvos Pál (szerk.): Reformator iuris cooperandi: Tanulmányok Veres József professzor 80. születésnap-jára, Szeged, 2009, Pólay Alapítvány, 426.

¹²⁸ FODOR László, A visszalépés tilalmának értelmezése a környezetvédelmi szabályozás körében, Collectio Juridica Universitatis Debreceniensis, Tom. VI., Debrecen, 2006, 109–131.

doka fennáll (a védett érték létezik), addig a jogi védelem is szükséges, és annak a szintje nem csökkenthető. Ld. a 48/1997. (X. 6.) sz. Ab. határozatot.

A tilalom egyébként a környezetjog többféle követelményének a megváltoztatása körében is érvényesíthető: anyagi jogi normák (pl. természetvédelmi oltalom feloldása, határértékek enyhítése, védőzónák csökkentése, privatizáció a megfelelően szigorú felügyelet hiányában, stb.), eljárásjogi rendelkezések (pl. engedélyezési kötelezettség vagy az eljárásban a szakhatósági közreműködés eltörlése, a jogorvoslati jog korlátozása), illetve szervezeti normák tekintetében (pl. környezetvédelmi és más hatóságok összevonása, megszüntetése). Az Alkotmánybíróság eddig csak az első két normatípus vonatkozásában állapított meg alkotmányellenességet a visszalépés tilalmába ütközés miatt. Az első körben azonban kiterjesztette a tilalom érvényességét azokra az esetekre is, amikor a visszalépés annak az eredménye, hogy hatósági határozat állapít meg a jogszabálynál enyhébb követelményt. Ha ugyanis a jogszabály úgy ad felhatalmazást a jogalkalmazó hatóság számára eltérő tartalmú (mérlegelési) döntés meghozatalára, hogy nem biztosított a hatósági döntésnek a jogszabállyal azonos védelmi szintje (azaz nem írja elő az eltérés garanciáit, s ezzel nem korlátozza a jogalkalmazó mozgásterét), a norma alkotmányellenes.

A tilalom objektív korlát a jogalkotással szemben, független attól, hogy a védelem szintjét eredetileg jól határozták-e meg. Az esetlegesen *nem indokoltan szigorú jogszabályt is védi* tehát. A gyakorlatban az Ab. ritkán alkalmazza, és amikor arra mód van, inkább formai okokat keres a megtámadott jogszabályok megsemmisítésére, s pl. a magasabb jogszabályba ütközés alapján mondja ki az alkotmányellenességet.

Pl. amikor a környezetvédelmi szakhatóság közreműködését előírja egy törvény, illetve egy miniszteri rendelet is, s a rendeletet módosítják úgy, hogy az engedélyezési eljárásból kizárják a szakhatóságot, a testület nem a visszalépés tilalmára, hanem a törvénybe ütközésre támaszkodik. Ld. a 13/2006. (V. 5.) sz. Ab. határozatban.

A környezethez való jog tárgya az egészséges környezet. Az egészséges jelző, vagy akár a jognak az egészséghez való joghoz kapcsolása (a korábbi Alkotmány 70/D. §-ában) az Ab. szerint nem értelmezhető a környezethez való jog korlátozásaként. Így nem korlátozható a védelem kizárólag az ember életfeltételeire sem. Emberi életfeltételekről is szó van, de nem csak azokról, hanem *általában az élet természeti alapjairól* is.¹²⁹ A védelem tehát – a XXI. cikk szóhasználata ellenére, amelyik egyértelműen és kizárólag az emberre utal („mindenki”), mint akire tekintettel a védelem szükséges – nem tisztán emberközpontú, hanem természetközpontú is egyben.

Az Ab. a környezet fogalmát nem határozta meg, s nem is utalt a Kvt. meghatározására. Áttekintve a testület határozatait, abba bele kell érteni, pl. a következőket: természeti erőforrások, víz, talaj, levegő, erdők, állatok, élőhelyek (élővilág), települési környezet, közparkok (épített környezet). Ezt a kört az Alaptörvény szövege a Kárpát-medence természet adta és ember alkotta örökségeként némileg bővítette, pl. a biológiai sokféleséggel és a termőfölddel.

A környezethez való jog (illetve az azzal szemben álló állami kötelezettség) tárgyának a szakirodalom¹³⁰ egy igen széles értelemben felfogott környezetet tekint, amelynek összetevői az: egészséges környezet (az ember élete és egészsége szempontjából megfelelő, káros hatásoktól mentes környezet), a biztonságos környezet (amelyben az ökológiai problémák nem fenyegetik az emberiség fennmaradását, az egyes emberek életét, békés egymás mellett élését és vagyonát), a zavar-

¹²⁹ FODOR, Környezetvédelem az alkotmányban i.m., 56-57.

¹³⁰ BÁNDI Gyula, A környezethez való jog aktualitása, Rendészeti Szemle 2009/1, 30.

talán környezet (amely biztosítja a mentális egészséget, a pihenést és megújulást is), az esztétikus környezet (amely szolgálja az emberi személyiség kiteljesedését, önmegvalósítását), a harmonikus környezet (vagy ökológiailag kiegyensúlyozott környezet, amelyben biztosított a természet megújuló képessége, a fenntartható fejlődés), a kedvező környezet (amely változatos, s amelyben jó életkörülmények biztosítottak a természet javaihoz, mint a nemzeti vagyoni részéhez való hozzáféréseken keresztül), s végül az emberhez méltó környezet (amely álláspontunk szerint az előbbieket magában rejt, a társadalom mindenkorai értékrendjének, emberképének megfelelően).

A környezethez való jogból az Alkotmánybíróság a környezetjog egyes alapelveit is levezette, alkalmazta. Mint megállapította, a szabályozás során az utólagos szankciókkal szemben előnyben kell részesíteni a megelőzést szolgáló eszközöket. A védelemnek a *jövő generációkra is tekintettel* kell lennie (ez a fenntartható fejlődés elvének része). A természeti *erőforrásokkal való észszerű gazdálkodás* kereteit kell létrehozni (másképp fogalmazva: fenntartható fejlődés). A környezetvédelmi szabályozás lényeges *eszközei a különböző jogterületek* (az építési jog, a vízi közlekedés, vagy éppen az állattartás, stb.) *követelményei is* (ez valójában az integráció elve), az *együttműködés* alapján az állampolgárok is kötelesek közreműködni a környezet védelmében.

2. 3. Az Alaptörvény további, környezeti tárgyú rendelkezései

Az Alaptörvény számos környezeti tárgyú rendelkezést tartalmaz. Ez annak elelenére elmondható, hogy a releváns előírások nem kizárólag a környezet védelmét teszik szükségessé, hanem amellett jelentik, pl. a természeti kincsek és a kulturális értékek védelmét közös örökségünként, tehát nemzeti összetartozásunk egyik alapját, és jelentik a természeti erőforrások feletti nemzeti szuverenitás, illetőleg a nemzeti önrendelkezés megőrzésének az igényét is.¹³¹ A normaszövegben több helyütt szereplő fenntartható jelző sem csak a környezeti (ökológiai) fenntarthatóságot, hanem adott esetben a gazdasági fenntarthatóságot (hosszú távú finanszírozhatóságot) is jelöli.¹³²

Így, pl. a P) cikkben említett termőföld védelme az utóbbi években kifejezetten nem környezetvédelmi vagy terület- illetve településrendezési szempontból vált meghatározó politikai törekvéssé, hanem *a hazai termőföldállománynak a külföldi spekuláns tőkebefektetőkkel szembeni védelme* körében.

Az első érintett szövegrész a Nemzeti hitvallás címet viselő preambulumban található, amely az alkotmányozó hatalomnak a környezet megóvása melletti elkötelezettségét fejezi ki. Eszerint „*Vállaljuk, hogy örökségünket,...a Kárpát-medence természet adta és ember alkotta értékeit ápoljuk és megóvjuk. Felelősséget viselünk utódainkért, ezért anyagi, szellemi és természeti erőforrásaink*

¹³¹ HORVÁTH Zsuzsanna, PÁNOVICS Attila, Környezetvédelem és fenntarthatóság az új alaptörvényben, in: Magyarország új alkotmányossága, szerk. Drinóczi Tímea, PTE ÁJK, Pécs, 2011, 80.

¹³² ANTAL Attila, Az új Alaptörvény környezetvédelmi filozófiája, Közjogi Szemle 2011/4, 49.

gondos használatával védelmezzük az utánunk jövő nemzedékek életfeltételeit.” E megfogalmazás erőteljesen emlékeztet a fenntartható fejlődés elvére, még ha nem is nevezi meg kifejezetten magát az elvet. Kétségtelenül hosszú távú, felelős gondolkodásra utal, hangsúlyozva a nemzedékek közötti összetartozást, igazságosságot.¹³³ Az Alaptörvény rendelkezéseiben ezek később több helyen is visszaköszönnek.

A további előírások közül ehhez leginkább a P) cikk kapcsolódik, hiszen az – mintegy konkretizálva az idézett preambulumbekendést – példalozó jelleggel megnevezi, hogy melyek is azok az értékek, amelyeket óvni kell: *„A természeti erőforrások, különösen a termőföld, az erdők és a vízkészlet, a biológiai sokféleség, különösen a honos növény- és állatfajok, valamint a kulturális értékek a nemzet közös örökségét képezik, amelynek védelme, fenntartása és a jövő nemzedékek számára való megőrzése az állam és mindenki kötelessége.*” Ez a szabály megerősíti az Ab. által korábban kidolgozott követelményeket, az állam kötelezettségeit, az ésszerű gazdálkodás kereteinek megteremtését, és az állampolgárok környezetvédelmi együttműködési kötelezettségét illetően (melyek közül az utóbbi eddig nem volt kifejezett eleme az alkotmányban rögzített jogok és kötelezettségek rendszerének). A jövő nemzedékek említése itt is előremutató, az államot *hosszú távú szempontok mérlegelésére intő szabály.*

A Q) cikk az állam nemzetközi felelősségére utal. Ez, már a preambulumból is következik (legalábbis a Kárpát-medence többi államával való együttműködés terén), de a környezethez való jogból is levezethető (ld. a norma alanya kapcsán leírtakat!). Az Alaptörvény itt azt rögzíti, hogy *„Magyarország...az emberiség fenntartható fejlődése érdekében együttműködésre törekszik a világ valamennyi népével és országával.*”

A XX. cikk az egészséghez való jogot, s e jog érvényesítésének eszközeit rögzíti, több szálon is kapcsolódva a környezettel kapcsolatos elvárásokhoz: *E „...jog érvényesülését Magyarország genetikailag módosított élőlényektől mentes mezőgazdasággal, az egészséges élelmiszerekhez és az ivóvízhez való hozzáférés biztosításával, ...valamint a környezet védelmének biztosításával segíti elő.*” Ez a rendelkezés a víz illetve az élelmiszer tekintetében az állam kötelezettségét állapítja meg, a jelenlegi gyakorlat és kormányzati célkitűzések szerint egy viszonylag kézzelfogható szolgáltatás (a vízkészletek egyik környezeti szolgáltatása, az ivóvíz) nyújtása, illetőleg egy termékcsoport forgalmazásának biztonsága (az élelmiszerek biztonságára irányuló szabályozás, intézményrendszer kiépítése) körében.¹³⁴ Ezen elvárások nem első sorban a környezet védelmére vonatkoznak tehát, de ezeknek is vannak környezetvédelmi vonatkozásaik. Így, pl. a víz csak bizonyos feltételekkel képes betölteni élettani funkcióját, s

¹³³ FÜLÖP Sándor, Az egészséges környezethez való jog és a jövő nemzedékek érdekeinek védelme az Alaptörvényben, in: Jogtudományi tanulmányok a fenntartható természeti erőforrások témakörében, szerk. Csák Csilla, Miskolci Egyetem, Miskolc, 2012, 86.

¹³⁴ FODOR László, A víz az alaptörvény környezeti értékrendjében. Publicationes Universitatis Miskolciensis, Sectio Juridica et Politica, Tom. XXXI., Miskolc University Press, Miskolc, 2013, 337-338.

ennek megfelelően az ivóvízre szigorú környezet-egészségügyi szabályok vonatkoznak. Más szóval *az ivóvíz alkotmányjogi fogalma alá csak a szükségleteket kielégítő mennyiségű és meghatározott minőségű víz esik*. Biztosításához tehát szükséges a víz védelme. Az élelmiszerek minősége pedig függ a termesztés környezeti adottságaitól, a tápláléklánc további elemeinek állapotától – ennyiben szintén környezetvédelmi szabályozást igényel.¹³⁵

A GM-mentes mezőgazdaság államcélját rögzítő előírás kapcsán ki kell térni először is arra, hogy ezen a szakterületen a szabályozásnak többes védelmi célja van: egyfelől a természet (a biológiai sokféleség) védelme, másfelől az egészség védelme (és azzal összefüggésben a fogyasztók védelme) a génmódosítás aránytalan kockázataival szemben. A vonatkozó alaptörvényi rendelkezés irányultsága nincs tekintettel a szakterület jelenleg hatályos európa-jogi (és nemzetközi jogi) szabályozására, amelynek több célja is van: egységes, magas védelmi színvonal biztosítása az emberi egészségnek és a környezet- és fogyasztóvédelmi érdekeknek; egyidejűleg azonban – a belső piacra tekintettel – annak kizárása is, hogy a tagállamok az engedélyezett GM-termékek (vetőmagok, nyers és feldolgozott termékek) kereskedelmét korlátozzák.

Ehhez képest hazánk – részben a GM-mentességből fakadó piaci előnyök (illetve közvetve az egészség- és fogyasztóvédelem), részben pedig a természet (a Kárpát-medence sajátos élővilága) védelme érdekében minden lehetséges eszközt (nemzetközi együttműködés más tagállamokkal, termelői önkéntes kötelezettségvállalások elősegítése, lobbizás az EU intézményeiben, átmeneti tilalom ún. védzáradéki eljárás keretében, bizottsági engedélyező határozat megsemmisítése iránt indított kereset, stb.) igénybe vesz a GM növények hazai köztermesztésbe vonásának a megakadályozására. Mindezen törekvésekkel egyet értünk, ugyanakkor megjegyezzük, hogy a GMO-k hazai termesztésének a tilalmazása az egészséghez való jog érvényesítésére aligha elégséges eszköz, mivel a GM-termékek világszerte, így hazánkban is jelentős mennyiségben elérhetők az üzletekben.

Az alaptörvényi rendelkezés persze *nem értelmezhető közvetlenül érvényesülő tilalomként*, de mégis jól felismerhető az a szándéka, hogy a szabályozás és az egyéb állami feladatok irányát a generális tilalom irányában szabja meg. Ilyen alkotmányos rendelkezést sehol nem találunk Európában.

Lengyelországban és Felső-Ausztriában általános tilalom jelent meg, egyszerű törvényekben. Ezeket, csakúgy, mint az átmeneti tagállami korlátozások többségét is, mára a Szerződéssel ellentétességnek minősítette az EU Bírósága. (Vö. pl. a T-366/03, T-235/04, C-58/10, C-68/10, C-36/11. és C-165/08. sz. ügyeket. Hazánk ellen ilyen eljárás még nem indult.) Minden esetre a GM-mentesség kérdése az egész Uniót foglalkoztatja, az Európai Bizottság pedig jogszabálymódosításokat készít elő, újabb nyitottnak mutatkozva egy nagyobb tagállami mozgásteret biztosító szabályozás bevezetésére.¹³⁶

A XXI. cikk egyfelől a már ismertetett környezethez való jogot rögzíti, másfelől két további rendelkezést: „... (2) *Aki a környezetben kárt okoz, köteles azt – tör-*

¹³⁵ FODOR, A víz az alaptörvény környezeti értékrendjében i.m., 329-345.

¹³⁶ FODOR László, A GMO szabályozással kapcsolatos európai bírósági gyakorlat tanulságai, in: Jogtudományi tanulmányok a fenntartható természeti erőforrások témakörében, szerk. Csák Csilla, Miskolci Egyetem, Miskolc, 2012, 65-75.

vényben meghatározottak szerint – helyreállítani vagy a helyreállítás költségét viselni. (3) Elhelyezés céljából tilos Magyarország területére szennyező hulladékot behozni.” Az első szabály a környezetjogi felelősség törvényi kereteire utal, amit az alapelvek körében röviden bemutatunk már. A hulladékokkal kapcsolatos szabályt szükséges még röviden értelmezni, amely (a GM mentesség államcéljához hasonlóan) Európában példa nélküli, tartalmát tekintve pedig – mivel a hulladék az EU-ban árunak minősül – az áruk szabad mozgásának korlátozására irányuló előírás. Kötőerejét tekintve persze ez sem közvetlenül érvényesíthető, de a további jogalkotásra nézve irányadó.¹³⁷

2012 novemberében fogadta el az Országgyűlés a hulladékról szóló törvényt (ld. a III. fejezetben), amelynek egyik előírása ezt az irányt érvényesíti. Eszerint tilos Magyarország területére ártalmatlanítás céljából veszélyes illetve háztartási hulladékot behozni. Ez a tilalom már végrehajtható, s bár szűkebb tárgykörre vonatkozik az alaptörvényi tilalomnál, még mindig meghaladja az EU-jog által biztosított tagállami mozgásteret, s így ellentétes a Szerződéssel.

Az 1013/2006 EKG sz. rendelet általános tagállami behozatali tilalmak érvényesítését csak a egyes összetételű háztartási hulladék, illetve a – külön listában felsorolt – veszélyes hulladékok esetében engedi meg. Ezen túlmenően eseti korlátozó intézkedések lehetségesek, a behozatal céljára, a kezelés módjára, az importőr jogellenes magatartására, stb. tekintettel. A C-2/90. sz. Bizottság v. Belga Királyság ügyben (az ún. vallon hulladék-ügyben) még a 2006 előtti szabályozás alapján született ítélet, de következtetése tanulságos: a Vallon Régió által 1987-ben bevezetett tilalmat, amely megtiltotta a külföldi eredetű hulladékok lerakását, a Bíróság diszkriminatívnak és aránytalannak minősítette, elmarasztalva a tagállamot.

Végül említésre méltó a 38. cikk (A közpénzek) rendelkezése, amely szerint „(1) Az állam és a helyi önkormányzatok tulajdona nemzeti vagyon. A nemzeti vagyon kezelésének és védelmének célja a közérdek szolgálata, a közös szükségletek kielégítése és a természeti erőforrások megóvása, valamint a jövő nemzedékek szükségleteinek figyelembevétele...” Nemzeti vagyonként a közgazdaságtan általában a természeti erőforrásokat, az emberi (humán) erőforrásokat és az ember alkotta javakat érti. A környezet és elemei vonatkozásában a nemzeti vagyonként való kezelés azt jelenti, hogy közjavakról van szó, amelyekkel a közösség érdekében kell gazdálkodni. Nem jelenti azt, hogy e javaknak köztulajdonban kell állniuk, de a közösség érdekeit a javak magántulajdona esetén is szem előtt kell tartani.

Jellemző példa erre a termőföld, amely a magyar nemzeti vagyonnak mintegy 20%-át teszi ki. A termőföld-állomány jelentős része magántulajdonban van, de ez a magántulajdon kötött (pl. hasznosítási kötelezettséggel, a termőföld védelméről szóló törvény szerint – ld. a III. fejezetben). Termőföldek állami tulajdonban is vannak, ezekre vonatkozik a 38. cikk; hasznosításuknak az alaptörvényi előírást is érvényesítő szempontjait, módjait törvények, pl. a nemzeti földalapról szóló 2010. évi LXXXVI. tv., rögzítik. (Példaként említhető a nem művelt területek hasznosítása, a

¹³⁷ FODOR László, Az Alaptörvény esete a szennyező hulladékokkal és az európai jog, Magyar Jog 2012/11, 641–652.

termelés összehangolása a természetvédelem szempontjaival, a mezőgazdasági genetikai háttér megőrzése vagy a szociálisan hátrányos helyzetű rétegek megélhetésének elősegítése).

Az idézett előírás egy ennél szűkebb megközelítést érvényesít, amennyiben csak az állami és önkormányzati tulajdonra vonatkozik. Rokontható vele, de az állami tulajdon mellett a magántulajdonra is értelmezhető, kevésbé szigorú előírás a P) cikk, amely nemzeti vagyon helyett a nemzet közös örökségét említi.

3. A környezetvédelem állami szervezetének vázlata

Mára a környezetvédelemmel kapcsolatos, különböző állami, önkormányzati feladatok a szervezetrendszer számos pontján megjelennek. Vannak környezetvédelmi szervek, s olyanok is, amelyeknek a környezetvédelem mintegy második feladata. Minden szervezeti, hatásköri és illetékességi szabályt átlátni szinte lehetetlen. Itt sem törekszünk ezért a teljességre, hanem ehelyett vázlatosan, sokszor csak az említés szintjén, mutatjuk be az érintett szervezeteket, két csoportban: először azokat, amelyek nem közigazgatási szervek, majd pedig a környezetvédelmi közigazgatás szerveit. Igaz ugyan, hogy a közigazgatás szervezetrendszere – az előző évek tapasztalatai alapján – rendkívül gyakran változik, de a tananyag többi részében szereplő anyagi és eljárásjogi normák értelmezéséhez szükséges mértékben e bemutatásra szükség van.

3. 1. Az állami környezetvédelmi feladatok és szervezet vázlata

A környezet védelmében **számos állami és önkormányzati szerv, közfeladatot ellátó szerv** (közttestület, állami/önkormányzati alapítású és magántulajdonban álló gazdálkodó szervezet, stb.) rendelkezik feladatokkal, hatáskörökkel.¹³⁸ A nemzeti jogalkotás, igazságszolgáltatás és végrehajtás szervei mellett ráadásul **nemzetközi szervezetek és az EU intézményei** is említést érdemelnek, amelyek közül az utóbbiak gyakran nem csak közvetve, a jogharmonizáció eszközeivel befolyásolják a környezetvédelem tagállami szervezetét (pl. tagállami feladatok rögzítésével és a felelős hatóság kijelölésének az igényével az irányelvekben, a kötelezettségszegések illetve a felelősség megállapításával az EU Bírósága előtt), hanem közvetlenül is megjelennek abban.

Itt kell megemlíteni, hogy az EU, ha nem is nagy számban, de rendeletekkel is szabályozza a környezet védelmét (pl. az Európai Környezetvédelmi Ügynökség¹³⁹ működését, a hulladékok nemzetközi kereskedelmét, a környezetre veszélyes termékek jelölését, a vállalatok környezetvédelmi vezetési és hitelesítési rendszerét, stb.). Emellett az *Európai Bizottság* számos esetben, a belső piaci szabadságok nagyobb fokú érvényesülése érdekében *hatósági jogköröket gyakorol*, (közreműködik a génmódosított szervezetek vagy a növényvédő szerek előállításának az engedélyezésében, a tagállamok közti vita esetén saját maga

¹³⁸ BÁNDI, Környezetjog i.m., 340-357.

¹³⁹ PÁNOVICS Attila, Az Európai Környezetvédelmi Ügynökség szerepe az EK környezeti politikájában és Magyarország részvétele az ügynökség munkájában, PhD tanulmányok 3., szerk. Ádám Antal, PTE ÁJK DI, Pécs, 2005, 233-267.

döntve el az eljárás kimenetelét; elvégzi az üvegházhatású gázok kibocsátási kvótáinak kiosztását, e kvóták európai forgalmi jegyzékének vezetését; nyilvántartja az uniós környezetvédelmi termékjelzéssel ellátott termékeket és gyártóikat, stb.).

Az alábbiakban azonban csak a hazai szervezet sajátosságait emeljük ki, és azt is csak vázlatosan. Ez nem véletlen, hiszen az állam illetőleg az önkormányzatok környezetvédelemmel kapcsolatos **közfeladatai igen sokrétűek**, és ráadásul **nem korlátozódnak a közhatalom gyakorlására** (hanem pl. tulajdonosi, finanszírozási, koordinációs feladatok is terhelik a vízvédelem vagy a természetvédelem területén). Emellett az is nyilvánvaló, hogy a környezeti szempontok integrációjára tekintettel **a környezetvédelem nem kezelhető ágazati feladatként** – több ágazatra is kiterjed, azokat átíveli és összekapcsolja.

A Kvt. az állam illetve az önkormányzatok tevékenységeként különösen a környezet védelmének a jogi szabályozását, a környezet védelmével összefüggő nemzetközi (beleértve az uniós) kötelezettségek érvényesítését, a környezetvédelemmel összefüggő jogok és kötelezettségek megállapítását, érvényesítését és megtartásuk ellenőrzését, illetve a környezet védelmének tervezését és irányítását nevezi meg.

Ezek gyakorlása során az állam általános környezetvédelmi feladatai közé tartozik a környezetvédelmi követelmények érvényesítése a más irányú politikákban is (integráció); az elérendő célállapot meghatározása (tervekben, jogszabályokban); a környezetvédelmi intézkedések irányítása (szabályozás, felügyelet, koordináció); a kiemelt feladatok megjelölése (szakpolitikai tervekben); a jogi szabályozórendszer felállítása; a környezetvédelmi államigazgatás; a környezeti monitoring (a hatásokat mérő, megfigyelő, ellenőrző, értékelő információs) rendszer működtetése az intézkedések megalapozására; a környezetvédelemmel kapcsolatos kutatási, műszaki-fejlesztési, nevelési, képzési és tájékoztatási feladatok meghatározása és ellátásuk biztosítása (pl. a közoktatás vagy a környezeti információs rendszer révén); a környezetvédelmi termék- és technológiaminősítés (ami államigazgatási feladat), valamint a környezetvédelem gazdasági-pénzügyi alapjainak a biztosítása (költségvetési finanszírozás, támogatások nyújtása). Ezen feladatokat valamennyi környezetvédelmi szakterület esetében további törvények, kormányrendeletek konkretizálják, amint azt a III. fejezetben néhány kiválasztott példán keresztül szemléltetni fogjuk.

Noha a Kvt. által nevesített feladatok túlnyomóan a szabályozás, a tervezés és a végrehajtás körébe tartoznak, az állami működés egyéb területein (pl. a hatalmi ágak közül eddig nem érintett igazságszolgáltatásban) is megjelennek környezetvédelmi feladatok.

A Kvt. külön fejezetben tárgyalja a helyi önkormányzatok környezetvédelmi feladatait. A települési önkormányzatok általános feladatait emeljük ki ezek közül, úgy mint a jogszabályok végrehajtását; a telepített hatósági jogkörök ellátását; a szabályozás rendszere kapcsán már említett rendeletalkotást; a települési környezetvédelmi program alkotásának kötelezettségét; ehhez tartozóan a helyi környezet állapotának értékelését és arról a lakosság rendszeres tájékoztatását; a

többi önkormányzattal, hatósággal és az egyesületekkel való együttműködést, a településfejlesztés során a környezetvédelmi követelmények érvényesítését; a környezetállapot javításának az elősegítését. Ezek mellett már több szakterületi feladat is megjelenik itt, mint amilyen az ún. stratégiai zajtérkép készítése, vagy a III. fejezetben bemutatott levegővédelmi feladatok (füstköd-riadó terv, az avar és kerti hulladék égetésének szabályozása). Ilyen, speciális feladatok számos további (pl. az önkormányzati, a vízgazdálkodási, a természetvédelmi, a hulladékról szóló, az épített környezet védelméről és alakításáról szóló) törvényben is megjelennek.

A környezetvédelmi feladatok nem minden esetben igénylik sajátos szervezetek felállítását, ugyanakkor kétségtelen tény, hogy a környezetvédelem bonyolult műszaki, természettudományos, gazdasági és társadalmi összefüggései bizonyos mértékű *specializációt indokolnak* az állami-önkormányzati feladatellátás minden területén. Erre vonatkozóan a tananyag korábbi részeiben már többször is tettünk utalást. Így, pl. említettük, hogy a környezet állapotát érintő országos jogszabályok megalkotásában véleményezési jogkört gyakorol egy kifejezetten szakmai szempontok (illetve érdekképviselési elv) alapján létesített testület, az *Országos Környezetvédelmi Tanács*. Az alapelvek illetve a környezethez való jog érvényesítése kapcsán utaltunk rá, hogy *az alapvető jogok biztosának egyik helyettese* (2008-2012. között önállóan, sajátos hatáskörökkel a jövő nemzedékek országgyűlési biztosa)¹⁴⁰ hivatalból felelős a jövő nemzedékek védelmével kapcsolatos jogok, különösen a környezethez való jog védelméért, a közigazgatás, a közszolgáltatások, a környezethasználatok, stb. körében.

Emellett számos intézménynek a belső szervezete az, ami igazodik a speciális feladatokhoz. Így, pl. Az *Országgyűlés* számos állandó bizottsága közül az egyik kifejezetten környezetvédelmi kérdésekre specializálódott, ez jelenleg a *Fenntartható fejlődés bizottsága* nevet viseli.

Az Országgyűlés 2008-ban (saját szervezetén kívül) létrehozta az ún. Nemzeti Fenntartható Fejlődési Tanácsot is, amely mintegy érdekegyeztető fórumként működik, s – állásfoglalásai révén – egyben tájékoztatja a képviselőket illetve a közvéleményt, egy-egy intézkedés fenntarthatósági kockázatairól. (Tagjait az országgyűlési frakciók mellett többek közt az MTA, a munkaadók, a szakszervezetek, a környezetvédelmi társadalmi szervezetek, a gazdasági kamarák és az egyházak delegálják.)

A helyi önkormányzati képviselőtestületek is általában rendelkeznek *környezetvédelmi bizottsággal*.

Az ügyészt a Kvt. alapján megillető jogosítványokat egy-egy „környezetvédelmi ügyész” gyakorolja a megyei főügyészségeken.¹⁴¹

¹⁴⁰ FÜLÖP Sándor, A jövő nemzedékek jogai és a jelen nemzedékek részvételi jogai, Rendészeti Szemle 2009/1, 14-16.

¹⁴¹ Első sorban a büntető ügyekre illetve a hatóságok törvényességi felügyeletére irányuló gyakorlatuk tapasztalatait ld. BONOMI Nóra Katalin, Ügyészi tevékenység a környezetvédelemben, KJK-KERSZÖV, Budapest, 2003. 13-117.; BARTHA Márton, VARGA Erzsébet, Ügyészi tevékenység a környezetvédelemben, Rendészeti Szemle 2009/1, 33-41.

Bizonyos környezethasználóknak – köztük, pl. a Magyar Honvédség egyes katonai szervezeteinek – *környezetvédelmi megbízottat illetve környezetvédelmi tisztet* kell kinevezniük a környezethasználattal kapcsolatos feladatok ellátására, aki közvetlenül a szervezet vezetőjének van alárendelve.¹⁴²

Nem jelent ugyan szervezeti elkülönülést, de érdemes megemlíteni, hogy a környezetvédelemmel kapcsolatos indítványokat az Alkotmánybíróságnak általában egy, ugyanazon alkotmánybírákból álló tanácsa tárgyalja.

A környezetvédelemmel kapcsolatos állami feladatok legnagyobb részével azonban nem az említett szervek találkoznak, hanem a közigazgatási szervek. Ezen a területen figyelhető meg a leginkább a szervezeti elkülönülés, illetve specializáció (ld. a következő pontban!).

3. 2. A környezetvédelmi közigazgatás hazai szervezetének vázlata

A Kvt. szerint a környezetvédelmi igazgatás különösen a következő tevékenységeket jelenti: hatósági tevékenység (a környezethasználatok engedélyezése, a közigazgatási felelősség érvényesítése); a környezetvédelmi információs rendszer működtetése (adatkezelés, tájékoztatás); anyagok, termékek és technológiák környezetvédelmi minősítése; a környezeti kárelhárítás szervezése; a BAT előírására vonatkozó követelmények érvényesítése; környezetvédelmi intézkedések és programok kidolgozása, illetve végrehajtásuk ellenőrzése. Bizonyos igazgatási feladatokat speciális környezetvédelmi jogszabályok rögzítenek, pl. a természetvédelemben. (A környezetvédelmi igazgatási szervezet ezek mellett 2014-ig más – pl. vízügyi igazgatási – feladatokat is ellátott.)

A környezetvédelmi igazgatás szervezetét és az egyes szervek tevékenységét csupán vázlatosan ismertetjük. Ennek oka, hogy a szervezetrendszer gyakran változik, illetve hogy az egyes közigazgatási szervek feladatairól és hatásköreiről a tankönyvben számos helyen szólnunk.

a) A közigazgatás legfelsőbb, központi szerve a Kormány. E testület irányítja az állami környezetvédelmi feladatok végrehajtását, határozza meg és hangolja össze a minisztériumok és a kormánynak közvetlenül alárendelt szervek környezetvédelmi tevékenységét. Rendeleteket alkot, és törvénytervezeteket terjeszt az Országgyűlés elé. A Kvt. alapján a Kormányt terheli a jelentős környezetkárosodások, illetve a rendkívüli környezeti események következményeinek a felszámolása, ha a kötelezettség másra nem hárítható (háttérfelelősség). A Kormányon belül a környezetvédelemmel kapcsolatos hatáskörök nem egy, hanem több minisztérium kezében vannak. A legtöbb hatáskör a földművelésügyi minisztériumhoz, míg pl. a vízvédelem a belügyminisztériumhoz, a klímavédelem pedig a nemzeti fejlesztési minisztériumhoz tartozik.

¹⁴² FRANK Árpád, A környezetvédelem jogi szabályozása és annak feladatai a fegyveres szervek körében, *Ügyészek Lapja*, 2002/4, 19-20.

b) A Kormány egyik tagja – jelenleg a földművelésügyi miniszter – az, aki a környezetvédelemért, természetvédelemért, a nemzeti parkokért, a környezeti fejlesztéspolitikáért, valamint a környezet-megőrzési és fejlesztési eszközökért felelős. Önálló környezetvédelmi minisztérium és miniszter tehát a jelenlegi kormányzati munkamegosztásban nincsen, a földművelésügyi minisztériumon belül pedig a környezetügyért, agrárfejlesztésért és hungarikumokért felelős államtitkárság látja el a feladatokat.

A rendszerváltás óta volt már Magyarországon önálló környezetvédelmi minisztérium, környezetvédelmi és területfejlesztési minisztérium, valamint környezetvédelmi és vízügyi minisztérium is. A szakirodalom általában egyetért abban, hogy a környezetvédelemnek a nevesítése, önálló megjelenítése a kormányzati struktúrában – a környezetvédelmi miniszter jelenléte a Kormány ülésein – az „ágazat” nagyobb súlyának, presztízsének a jelzője.¹⁴³

A miniszternek, illetve az általa irányított minisztériumnak rendeletalkotási, jogszabály előkészítési, jogalkalmazási, irányítási, felügyeleti, ellenőrzési, szervezési, koordinációs feladatai egyaránt vannak. Így különösen irányítja a jogszabályban feladatkörébe utalt környezetvédelmi tevékenységeket, a környezetvédelmi igazgatást, elemzi és értékeli a környezet állapotát és védelmének helyzetét, a természeti erőforrásokkal való gazdálkodás folyamatait, felügyeli az Országos Meteorológiai Szolgálatot, előkészíti a Nemzeti Környezetvédelmi Program tervezetét. A miniszter már közigazgatási hatósági, illetve szakhatósági jogköröket is gyakorol, pl. a természetvédelem körében (engedélyezi barlang, barlangszakasz hasznosítását, kiépítését; nem őshonos szervezetek betelepítését, visszatelepítését, stb.)

c) A környezetvédelmi szakigazgatási ágazat közép- és alsósztintú szerveit a 71/2015. (III. 30.) számú kormányrendelet, míg a vízügyi szakigazgatási ágazatét a 223/2014. (IX. 4.) kormányrendelet jelöli ki. Ezek alapján az alárendelt közigazgatási szerveknek alapvetően két típusa különíthető el: a hatósági jogköröket gyakorló, valamint a kezelési, szolgáltatási, koordinációs, tervezési feladatkörrel és véleményezési jogkörrel bíró szervek.¹⁴⁴

Előbbi körbe tartoznak az Országos Környezetvédelmi és Természetvédelmi Főfelügyelőség, a területi környezetvédelmi hatósági feladatokat ellátó megyei/fővárosi kormányhivatalok, valamint a vízügyi hatósági jogköröket gyakorló katasztrófavédelmi igazgatóságok és az Országos Katasztrófavédelmi Főigazgatóság, míg az utóbbiakhoz a nemzeti park igazgatóságok, a Nemzeti Környezetügyi Intézetet (NeKI) és annak 12 kirendeltsége, a Belügyminisztériumhoz irányítása alatt álló Országos Vízügyi Főigazgatóság továbbá a 12 területi vízügyi igazgatóság.

A környezetvédelem és a vízügy (azon belül különösen a vízminőség-védelem) tartalmi és szervezeti összekapcsolásának különböző modelljei alakultak ki az

¹⁴³ Pl. a nemzetközi együttműködés szempontjából is előnyös lehet az önálló minisztérium, ld. PRUGBERGER Tamás, A környezetvédelmi jogi szabályozás rendszerének jogelméleti vonatkozásai és a főbb kodifikációs tennivalók, Magyar Jog 1993/8, 471.

¹⁴⁴ PÁNOVICS Attila, A környezetvédelmi, természetvédelmi és vízügyi intézményrendszer egységesítése, Jogtudományi Közlöny 2007/5, 213.

előző évtizedekben. A legújabb szervezeti és hatásköri szabályok ezt úgy oldják meg, hogy a minisztériumok, illetve országos hatóságok szintjén teljes a különállás, ugyanakkor területi szinten mind a környezetvédelmi, mind pedig a vízügyi hatóság a kormányhivatalba integrálódik, egymástól függetlenül, miközben a korábbi, szervezeti önállóságuk megszűnt (tehát szervezeti irányításuk azonos, míg szakmai/ágazati irányításuk különvált).

d) Az Országos Környezetvédelmi és Természetvédelmi Főfelügyelőség (OKTF, országos zöldhatóság) a földművelésügyi miniszter irányítása alatt működő központi hivatal. Önállóan gazdálkodó, az előirányzatok felett teljes jogkörrel rendelkező (közhatalmi) költségvetési szerv, amelynek a székhelye Budapest, illetékessége pedig az ország egész területére kiterjed. Általában másodfokon eljáró környezetvédelmi, természetvédelmi hatóság, azonban pl. az üveg-ház hatású gázok kibocsátás-kereskedelmi rendszerében a kibocsátási engedélyek kiadása, illetve az autópályák környezethasználati engedélyezése tekintetében első fokon eljáró hatóság. Az OKTF továbbá közreműködik a területi környezetvédelmi és természetvédelmi hatósági feladatokat ellátó kormányhivatalok szakmai irányításában, elemzi és értékeli a feladat- és hatáskörét érintő jogszabályok végrehajtását, valamint véleményezi a feladat- és hatáskörét érintő jogszabálytervezeteket, stb.¹⁴⁵

e) A területi környezetvédelmi és természetvédelmi hatósági feladatokat a korábbi környezetvédelmi és természetvédelmi felügyelőségek (mint „zöldhatóságok”) helyett 2015. április 1-jétől a megyei/fővárosi (bizonyos esetekben járási) kormányhivatalok környezetvédelmi és természetvédelmi főosztályai látják el.

A kormányhivatalok a Kormány általános hatáskörű államigazgatási szervei. Ezek nem csak közigazgatási hatósági feladatokat látnak el (első, illetve másodfokon), hanem az önkormányzatok törvényességi ellenőrzését is. A hivatalok megyei szinten 2011-ben, járási szinten 2013-tól működnek. A korábban különálló szervezetként működő és az ágazati miniszterek (szervezeti és szakmai) irányítása alá tartozó hatóságokat ma már ezek foglalják magukba. Legkésőbb a környezetvédelmi és természetvédelmi felügyelőségeket, illetve az ugyancsak sajátos illetékességű bányakapitányságokat integrálták a szervezetbe. A járási hivatalokat a települési és a megyei közigazgatási szint között helyezhetjük el; ezek a hivatalok megkapták a jegyzők korábbi környezetvédelmi, építésügyi, stb. igazgatási feladatainak egy részét, de szakigazgatási szerveik olyan – pl. állat-, növény-egészségügyi és népegészségügyi – feladatokat is ellátnak, amelyek korábban a megyei kormányhivatalokhoz, illetve azelőtt más, megyei szervekhez tartoztak.

A kormányhivatali szervezetben a legtöbb környezetvédelmi hatáskör a megyei szinthez kapcsolódik, amire az alábbiakban számos, konkrét példát láthatunk majd. Azok áttekintése előtt érdemes megemlíteni néhány járási szintre telepített hatáskört, amelyek a tananyag más (többnyire a tankönyv harmadik részében tárgyalt) részeihez szorosan kapcsolódnak. Ilyen, bizonyos levegőtisztaságvédelmi jogkörök ellátása (pl. kisebb teljesítményű kazánok, turbinák engedélyezése), a nádaratás illetve nádégetés engedélyezése természetvédelmi oltalom alatt nem álló területeken, a kiemelt építésügyi hatósági jogkör gyakorlása (pl. nemzetgazdasági szempontból kiemelt beruhá-

¹⁴⁵ MIKLÓS László, A környezetvédelmi hatóságokról, *Acta Universitatis Szegediensis, Acta Juridica et Politica* Tomus LXVI., Szeged, 2004, 7-8.

zások esetén), vagy az ingatlanulajdonos kötelezése az ingatlanak a szennyvízsztornára való rákötésére.

A területi környezetvédelmi hatóságok hatáskörébe különböző természetű feladatok tartoznak: összegyűjtik, és az Országos Környezetvédelmi Információs Rendszer rendelkezésére bocsátják az annak működéséhez szükséges adatokat. Véleményezik a regionális, megyei és kistérségi területfejlesztési koncepciót és programot, a területrendezési terveket, stb. Hozzájárthatóvá teszik a környezet állapotáról szerzett adatokat, és megfelelő tájékoztatást adnak azokról, működtetik a hatósági tevékenységek ellátásához szükséges laboratóriumot, s nem utolsósorban első fokú környezetvédelmi, természetvédelmi hatóságként (szakhatóságként) járnak el jogszabályban meghatározott hatásköreikben. (Pl.: környezethasználatok engedélyezése, szakhatósági közreműködés építésügyi és telepengedélyezési eljárásban). Közigazgatási eljárásban a felügyelőségek felügyeleti szerve az OKTF. A területi kormányhivatalok szervezeti és szakmai (ágazati) irányítása megoszlik a közigazgatás-szervezésért felelős és a környezetvédelemért felelős miniszter között.

A területi környezetvédelmi, természetvédelmi, tájvédelmi (és 2014-ig a vízügyi) hatósági feladatokat a szervezetrendszer legutóbbi módosításig a 12 vízgyűjtő-terület szerint szervezett környezetvédelmi és természetvédelmi felügyelőség (KTF, illetőleg környezetvédelmi, természetvédelmi és vízügyi felügyelőség, azaz „zöldhatóság” – mégpedig 10 önálló felügyelőség és 2 kirendeltség) látta el. A zöldhatóságok ebben a formájukban (a számos, egymástól független közigazgatási szerv rendszerében) a szervezeti integráció egyik megnyilvánulásai voltak. A vízügyi hatósági feladatoknak a katasztrófavédelmi igazgatóságokhoz történő áthelyezésével, valamint a környezetvédelmi és természetvédelmi hatósági feladatok kormányhivatalokba integrálásával ez a fajta integráció megszűnt, s azt egy más típusú, valamennyi (területi) szerv és hatáskör koncentrációjával járó integráció váltotta fel.

f) A miniszter irányítása alatt működő, hatósági jogkörrel nem rendelkező szerv a Nemzeti Környezetügyi Intézet (NeKI), illetve annak területi kirendeltségei. Székhelye Budapesten található, tevékenysége az egész ország területére kiterjed. Alaptevékenysége körében például a környezetügyi szakterületi feladatok ellátását támogató hatástanulmányokat, vizsgálatokat végez; zajvédelmi adatbázist és adatközpontot hoz létre és működtet; nyilvántartást vezet a hulladékégetőkről és nagyteljesítményű tüzelő berendezésekről; szakterületi szabványokat dolgoz ki; BAT-útmutatókat készít, valamint közreműködik az európai uniós BAT referencia dokumentumok kidolgozásában, stb. Ezen felül, pl. a természetvédelem területén közreműködik a természeti értékek és természetvédelmi oltalom alatt álló területek monitorozásában, ellát informatikai rendszerek üzemeltetésével kapcsolatos feladatokat is.

g) A 223/2014. (IX. 4.) sz. kormányrendelettel a vízügyi igazgatási és vízvédelmi hatósági feladatok teljes egészében különváltak a környezet- és természetvédelmi igazgatási, valamint hatósági feladatellátástól. A területi vízügyi és vízvédelmi hatósági feladatokat 2014. szeptember 10-től a kormányhivatalokba integrált megyei katasztrófavédelmi igazgatóságok (12) látják el elsőfokon. Má-

sodfokon a Belügyminisztérium irányítása alatt álló Országos Katasztrófavédelmi Főigazgatóság jár el (mint országos vízügyi hatóság). A vízügyi hatóság elvi vízjogi engedélyezési, vízjogi létesítési engedélyezési, vízjogi üzemeltetési engedélyezési, valamint vízjogi fennmaradási engedélyezési eljárásaiban más hatóságokat (jellemzően a megyei kormányhivatal különböző szakigazgatási szerveit) szakhatóságként von be.

h) A Nemzeti Park Igazgatóság (NPI) a környezetvédelemért felelős miniszter irányítása alatt működő, önállóan gazdálkodó, az előirányzatok felett teljes jogkörrel rendelkező költségvetési szerv. A 10 NPI elnevezését, székhelyét és (a nemzeti park területéhez igazodó, több megyére kiterjedő) működési területét külön jogszabály rögzíti. A kormány a védett természeti területek természetvédelmi kezeléséért felelős szervként az NPI-t jelölte ki, az őrzési feladatokat pedig a Természetvédelmi Őrszolgálat látja el, amely az NPI szervezetén belül működik.

Az NPI-nak vagyonkezelői, oktatási, kutatási, operatív feladatai egyaránt vannak. Így, pl. ellátja a védett és fokozottan védett természeti értékek, védett és fokozottan védett természeti területek, a Natura 2000 területek, valamint a nemzetközi természetvédelmi egyezmény hatálya alá tartozó területek és értékek természetvédelmi kezelésével kapcsolatos, illetve a természetvédelmi kutatással, az élőhelyek kialakításával és fenntartásával, valamint a károsodott élőhelyek helyreállításával kapcsolatos feladatokat. Vezeti a működési területén lévő védett természeti területek és természeti értékek nyilvántartását, közreműködik az erdővagyon-védelemben, a védetté nem nyilvánított természetes növény- és állatvilág (pl. a vadászható, halászható vad- és halfajok) védelmében; véleményezi a területfejlesztési és területrendezési terveket, s segítséget nyújt a természet védelmében a helyi önkormányzatoknak.

Az NPI tevékenységei közül a természetvédelmi őrszolgálat működtetése valamint a természetvédelmi szabálysértésekkel kapcsolatos eljárás közhatalmi feladat.

i) Az Országos Vízügyi Főigazgatóság (OVF) a belügyminiszter irányítása alatt önállóan működő és gazdálkodó központi költségvetési szerv. Székhelye: Budapest, működése az egész országra kiterjed. A Főigazgatóság a vizek kártételei elleni védelemmel, a vízügyi igazgatóságok vízrajzi tevékenységének országos szintű irányításával kapcsolatos feladatokat lát el, valamint feladatai közé tartozik az országos szintű vízgyűjtő-gazdálkodási terv összeállítása is. Ezenfelül irányítja, koordinálja és ellenőrzi a vízügyi igazgatóságok szakmai tevékenységét. A vízügyi igazgatóság ugyancsak a belügyminiszter irányítása alatt működő, önállóan gazdálkodó költségvetési szerv. A 12 igazgatóság működési területe a vízrajzi viszonyokhoz igazodik. Feladat- és hatáskörébe tartozik, pl. hogy véleményezi a területfejlesztési koncepciókat és programokat, a területrendezési terveket; közreműködik a vízgyűjtő-gazdálkodási tervek készítésében és végrehajtásában; együttműködik a helyi önkormányzatokkal a vízgazdálkodási fela-

adatok megoldásában. Működteti a kizárólagos állami tulajdonban lévő vízi létesítményeket, a kezeléshez szükséges laboratóriumokat; végzi a vagyonkezelésében lévő állami tulajdonú vizek szabályozását, mederfenntartását, partvédelmét.

j) Mint arra már utaltunk, az államigazgatás korábbi területi (megyei, kistérségi és települési) szintű szervei mára teljesen beépültek a kormányhivatalokba. Ennek megfelelően a kormányhivatalokon belül ún. szakigazgatási szervek végzik a különböző ágazati közigazgatási feladatokat. Ezek kettős irányítás alatt állnak, szakmai irányításukat ugyanis (különböző minisztériumokhoz tartozó) országos hivatalok látják el (pl. a kormányhivatalba integrált népegészségügyi szervekét az Országos Tisztifőorvosi Hivatal).

A kormányhivatalokba integrált, eddig még nem említett szervek közül – a bányászati tevékenység környezetre gyakorolt jelentős hatása miatt – elsőként érdemes megemlíteni a Nemzeti Fejlesztési Minisztérium szakmai irányítása alatt működő bányászati hatóságokat. A területi hatósági feladatokat (pl. bányatelek megállapítása) a megyei kormányhivatalok bányászati osztályai látják el, míg a másodfokú hatósági feladatokat továbbra is a Magyar Bányászati és Földtani Hivatal gyakorolja. Kitermelési engedélyt a bányászati hatóság csak a környezetvédelmi engedély jogerőre emelkedését követően ad. A területi bányászati hatóságok szakhatóságként vesznek részt egyes környezethasználati engedélyezési eljárásokban, megállapítják a tájrendezési feladatok feltételeit, illetve környezetvédelmi és természetvédelmi érték megóvása érdekében csökkenthetik a bányatelket.

A teljesség igénye nélkül említjük meg, hogy az agrár-környezetvédelem területén jelentős szerepet játszik a Földművelésügyi Minisztérium irányítása alatt működő, Nemzeti Élelmiszerlánc-biztonsági Hivatal, azon belül a hivatal földművelésügyi, növény-, talaj- és agrár-környezetvédelmi igazgatósága, élelmiszerlánc-biztonsági és állategészségügyi, valamint erdészeti igazgatósága. Az ennek szakmai irányítása alatt, szintén a kormányhivatalokon belül működő szakigazgatási szervek többek közt az erdővédelem, a vizek mezőgazdasági eredetű nitrátszennyezése és a termőföld minőségi védelme körében gyakorolnak hatósági jogköröket.

Az ingatlanügyi hatósági feladatok – a földvédelem, a földértékelés, az ingatlan-nyilvántartás vezetése – részben ugyancsak környezetvédelmi jellegűek. Ezeket a kormányhivatalokba integrált járási (korábban körzeti) és megyei földhivatalok látják el.

Az Emberi Erőforrások Minisztériumának felügyelete alatt működő Országos Tisztifőorvosi Hivatal, illetve a Népegészségügyi Szakigazgatási Hivatalok járási és megyei intézetei a környezet-egészségügy, a munkavédelem, a sugárvédelem és a kémiai biztonság terén látnak el hatósági feladatokat. Engedélyezik a határértéknek nem megfelelő ivóvíz szolgáltatását, kijelölik a természetes fürdőhelyeket, jóváhagyják a fürdőhelyek üzemeltetési szabályait és szakhatóságként működnek közre egy sor eljárásban.

Pl. a következő eljárásokban: vízbázis védőterületének kijelölése, vízjogi engedélyezés, környezeti hatásvizsgálati eljárás (ezekben a felügyelőség az alaphatóság), állati hulladékgyűjtő, épületen belüli hulladékledobó engedélyezése, telepengedély, építési engedélyezés (a jegyző eljárásában), éghető folyadék tárolótartály engedélyezése (a műszaki biztonsági felügyelet megkeresésére), bányatelek engedélyezése (a bányakapitányság előtt).

A kormányhivatali rendszerbe tagolt hatóságok közé tartoznak még a járási építésügyi hivatalok, illetve a megyei építésügyi és örökségvédelmi hivatalok. Szakmai irányításukat a Belügyminisztérium látja el, hatáskörükbe tartozik az építésfelügyelet, az örökségvédelem, illetve kiemelt ügyekben az építésügyi engedélyek kiadása.

Számos, további közigazgatási szervet említhetünk még, amelyek tevékenysége szorosan kapcsolódik a környezetvédelemhez. Ilyen, pl. a veszélyes hulladékok szállításának felügyeletében a már említett Országos Katasztrófavédelmi Főigazgatóság, a veszélyes ipari üzemek ellenőrzése terén a Műszaki Biztonsági Főfelügyelet, az utak engedélyezésében, a gépjárművek környezetvédelmi felülvizsgálatában a Nemzeti Közlekedési Hatóság, és a kormányhivatalokba integrált területi szakigazgatási szerveik. A hatásköri előírásokra példaként ld. különösen a 267/2006. (XII. 20.) sz., 22/2012. (II. 29.) Korm. r. és a 373/2014. (XII. 31.) sz. kormányrendeleteket.

k) A környezetvédelem (mint helyi közügy) része az önkormányzati igazgatásnak is, illetve emellett a központi jogszabályok (törvény, illetve kormányrendelet) az államigazgatási hatáskörök egy részét önkormányzati szervekre (különösen a polgármesterre, illetve a jegyzőre) telepítik. Az engedélyezési rendszer elemei közül, pl. a járásszékhely települési önkormányzatának jegyzője által kiadott építési engedély (a nem kiemelt ügyekben) és a jegyző hatáskörébe tartozó telepengedély tartozik ide.

A polgári jogi birtokvédelem is a jegyzőtől kérhető. Ellenőrzési, intézkedési, szankcionálási jogköre van a jegyzőnek többek között a települési hulladékgazdálkodás, a helyi természetvédelem, az állattartás és állatvédelem helyi szabályainak az érvényesítése, a zajvédelem és a parlagfű elleni közérdekű védekezés körében. A jegyző e szakterületeken – más hatóság eljárásában – szakhatóságként működik közre. Olyan ügyekben is szakhatóság lehet, amelyekben önálló hatásköre nincsen, mint pl. a fürdővizek kijelölése, vagy a hulladékkezelési létesítmény engedélyezése során a településrendezési követelményeknek való megfelelés.

A települési önkormányzatoknak, illetve szerveiknek a kifejezetten környezetvédelmi (természetvédelmi, levegővédelmi, hulladékgazdálkodási) kötelezettségei mellett főként a településrendezési, építésügyi, vízgazdálkodási és településtisztasági feladatai érdemelnek említést. Mindezek egy részét elláthatják önállóan, illetve (igazgatási, intézményirányító) társulás keretében is.

A települési önkormányzati szervek a fentiekben említett jogkörök gyakorlásán túl közszolgáltatásokat is szerveznek. A megyei önkormányzatok szabályozási és hatósági eszközökkel nem bírnak, inkább koordinatív, véleményező, kezdeményező szerepet töltenek be (pl. véleményezik a települési önkormányzatok környezetvédelmi rendeleteit, önkormányzati társulásra tesznek javaslatot).

4. A környezetvédelmi igazgatás legfontosabb, általános előírásai

A környezetvédelmi igazgatás szervezeti normáinak az áttekintését követően a legfontosabb anyagi és eljárási jogi előírásokról szólunk, mégpedig azok közül is csak azokról, amelyek a környezetjog általános részéhez sorolhatók. A környezetjog illetve környezetvédelmi igazgatás további, speciális szabályait néhány kiválasztott területen a III. fejezet mutatja be.

E fejezet további pontjaiban két jogintézményt, illetve sajátos környezetvédelmi szabályozó eszközöt állítunk középpontba: az engedélyt és a hatásvizsgálatot. Mindkettő a megelőzés elvét érvényesítő, meghatározó eszköz. Előbbi egy hatósági feljogosítás, egy döntés, utóbbi pedig egy szakmai szempontok szerint lefolytatott eljárás illetve bizonyítás, döntéstámogató eszköz. E két eszköz egymással szorosan összekapcsolódik, de alkalmazási területük nem esik teljesen egybe, amennyiben vannak hatásvizsgálat nélkül kiadható engedélyek is, illetve egyes hatásvizsgálatok nem az engedélyezéshez, hanem más közhatalmi döntésekhez kapcsolódnak (a jogalkotás kapcsán erre példaként a vizsgálati elemzést említettük).

E kettős szempont alapján a következő jogintézményeket mutatjuk majd be a következő pontban: környezetvédelmi engedély, egységes környezethasználati engedély, környezetvédelmi működési engedély, egybefoglalt környezethasználati engedély, telepengedély, egyéb környezethasználati engedélyek; környezeti hatásvizsgálat, környezetvédelmi felülvizsgálat, környezetvédelmi állapotvizsgálat, természetvédelmi hatásbecslés (ld. a III. fejezetben), környezeti vizsgálat, környezetvédelmi teljesítményértékelés és környezetvédelmi termékminősítés.

4. 1. Az engedélyezési eljárások néhány sajátossága a környezetvédelemben

A környezeti érdekek védelmének talán legfontosabb és leghatékonyabb köz-igazgatási eszköze az engedélyezés. Az engedély nem csak a környezetvédelmi közérdek biztosítója (a magánszemélyeknek a környezetük alakítása körében élvezett autonómiájával szemben), hanem az engedélyesek számára is garancia, hogy ha betartják az engedélyben rögzített feltételeket, tevékenységüket jogszerűen folytathatják.¹⁴⁶ Az engedély megkövetelésének számos oka lehet: pl. hogy a veszélyes tevékenység ne okozhassa mások illetve a közösség sérelmét (tehát mások magánérdekét és a közérdeket is érvényesíthetik az engedélyezési eljárások); a tevékenység folytatásához szükséges szakmai és tárgyi feltételek biztosítása (pl. hulladékkezelésre vonatkozó engedélyeknél); a korlátozottan rendelkezésre álló javak (pl. felszín alatti vizek) hasznosítása feletti felügyeleti, elosztási hatalom gyakorlása, stb.

Az engedély megléte a jogszabályok által meghatározott **tevékenységek** (környezethasználatok, valamely anyag, termék, technológia előállítása illetőleg használata, védett természeti érték birtoklása, stb.) **előfeltétele**. A jogszabályok engedélyezési tényállásokat rögzítenek, azaz megmondják, hogy mihez, mikor, milyen feltételek teljesülése esetén van szükség engedélyre (illetve hogy az engedély kiadásának mik a feltételei). Az engedély olyan, feljogosítást tartalmazó, hatósági aktus, amelynek hiányában a tevékenység folytatása önmagában, tehát

¹⁴⁶ KILÉNYI Géza, A közigazgatási anyagi- és eljárásjog kodifikációja és ennek hatása a közigazgatási bíráskodásra, in: A környezetvédelmi jogalkotás és jogalkalmazás időszériú kérdései, szerk. Bándi Gyula, PPKE JÁK Környezetjogi és Versenyjogi Tanszék, (Budapest), 2001, 19.

az anyagi jogi előírások betartásától függetlenül is jogellenes, és szankciót von maga után. Attól függően, hogy az adott magatartást (tevékenységet) milyen tartalommal szabályozzák a jogszabályok, az engedélynek két fajtája van: *preventív és represszív engedélyekről* beszélhetünk.¹⁴⁷

Előbbire példa a környezethasználatok engedélyezése, mivel ebben az esetben a jogszabályok absztrakt, feltételes felhatalmazást adnak a tevékenység folytatására. Meghatározzák a környezethasználat általános szabályait, de azoknak az egyediesítése érdekében előírják a hatósági engedély beszerzését is. Az érintett magatartások nem feltétlenül károsak a környezetre, az engedélyezés éppen annak a közelebbi megállapítását szolgálja, hogy az adott esetben lesznek-e, vannak-e nem elfogadható környezeti hatások, illetve hogy milyen intézkedések szükségesek azok elkerülése érdekében. (Így, pl. a nagyüzemi állattartás nem tilos, de engedélyhez kötött, s az engedélyben rögzített feltételek biztosítják a megelőzést.)

Az utóbbira pedig szemléletes példákat találunk a természetvédelem szabályozása körében, amely számos magatartásra állapít meg generális tilalmakat, de az azok alá eső tevékenységek (bizonyos feltételekkel, meghatározott célok érdekében mégis) engedélyezhetők, s az engedély teszi a tevékenységeket jogszerűvé. Ebben az esetben tehát a jogalkotó eleve károsnak minősíti az érintett magatartásokat, folytatásukat vissza kívánja szorítani (innen a represszív elnevezés, de természetesen az ilyen engedély is preventív, tehát a megelőzés eszköze), ezért főszabályként megtiltja, s csak kivételesen teszi azt lehetővé. (Így, a védett állatfaj egyedének elpusztítása tilos, de az elpusztulását eredményező gyűjtése, befogása, elejtése engedély alapján – az engedélyben rögzített helyen, módszerrel, példányszámban, stb. – mégis lehetséges).

Az engedélyezési eljárás legfontosabb feladata a *feljogosításról* való döntés (határozathozatal), de emellett a környezetvédelmi eljárások számos egyéb funkciót is betöltenek, pl.:

- Mint arra már többször is rámutattunk, *a megelőzés elvét* szolgálja (pl. azaz, hogy környezetkárosítással járó tevékenységre nem adnak engedélyt),
- nem csak *a hatóságot segítik a döntés megalapozásában*, de a környezethasználót is, a környezeti szempontból legkedvezőbb megoldások kiválasztásában,
- *biztosítják a társadalom bevonását és informálását*, ezzel legitimálva a döntést, s fejlesztve a társadalom környezeti tudatát,
- lehetővé teszik a környezethasználat során *a különböző köz- és magánérdekek közötti egyensúly megőrzését* (a szakhatóságok bevonása, a nyilvánosság, a széleskörű részvételi, illetve jogorvoslati jogosítványok révén a feltételek megállapítása az érintettek együttműködésével történik),
- *rávilágítanak a tervezett vagy már folyamatban lévő környezethasználat kockázataira*, s így – az engedélyben előírt feltételek (pl. technológiai elő-

¹⁴⁷ KLOEPFER i.m., 222-223.

írások, határértékek) között – meghatározhatók a szükséges óvintézkedések is.

Az engedélyeztetési kötelezettségek célja tehát nem a környezethasználatok megakadályozása, hanem a környezetszennyezés, -károsítás, illetve -veszélyeztetés megelőzése. Ugyanakkor ezek az eljárások természetesen terhelik a beruházások tervezésének, kivitelezésének, a tevékenységek folytatásának a költségvetését és időtartamát. (Nem csak az esetenként igen magas igazgatási szolgáltatási díjak, hanem pl. a szakértői költségek, a szakhatósági közreműködés, a társadalmi részvétel, a jogorvoslati kérelmek is értékelhetők úgy a környezethasználók részéről, hogy a többi szakterület engedélyezési eljárásaihoz képest nagyobb mértékben megnehezítik a beruházásaikat.) Az engedélyezési rendszer egyes elemei ezért lehetővé tesznek bizonyos egyszerűsítéseket (pl. két hasonló eljárás összevonását, egyszerűsített eljárás lefolytatását, a hatásvizsgálat tárgykörének az adott környezethasználat sajátosságainak megfelelő szűkítését), és nagy súlyt helyeznek a megfeleltetésnek is, lehetővé téve a kérelmező számára az tervek módosítását, a megfelelő alternatíva kiválasztását, az eljárás során feltárt követelményekhez való igazítását (különösen az ún. előzetes vizsgálati eljárás szolgálja ezt, de hasonló funkciót betöltenek más jogintézmények is, mint az elvi engedély vagy a próbaüzem).

Ennek ellenére a magyar engedélyezési rendszert gyakran éri az a kritika, hogy túl bonyolult, bürokratikus, amelyben további egyszerűsítésekre, deregulációra lenne szükség. A túl sok engedélyeztetési kötelezettség hátránya, hogy a hatóságoknak gyakran nincs megfelelő kapacitásuk az általuk előírt feltételek betartásának az ellenőrzésére (a szennyező fizet elve helyett „az önbevalló fizet” érvényesül.) Az engedélyezési tényállások számának csökkentése ezért nem feltétlenül jelentene visszalépést a környezetvédelemben, amennyiben a kiadott engedélyeknek (akárcsak a jogszabályoknak) a következetes ellenőrzésére ténylegesen sor kerülne (finalitás), és így a környezethasználók tudatában lennének annak, hogy minden előírást be kell tartaniuk.¹⁴⁸

A magyar jog szerint **egy-egy környezethasználat folytatásához több engedély beszerzése is szükséges** lehet (erre vonatkozóan konkrét példát is említünk majd a következő pontban). Ez annak ellenére van így, hogy a környezeti követelményeknek való megfelelés biztosítása nem feltétlenül igényel valamennyi esetben engedélyeztetési eljárást. Nyugat-Európa több országában a hazainál kevesebb engedélyeztetési kötelezettséggel találkozhatunk, mert egyfelől gyakrabban érvényesül az engedélyezési eljárások integrációja (pl. Ausztriában a jelentős hatással járó beruházásoknak ugyanúgy teljesíteniük kell az engedélyezés különböző feltételeit, de egyetlen eljárásban, amelynek a végén egyetlen engedély születik),¹⁴⁹ másfelől ahelyett szívesebben írnak elő kisebb hatósági beavatkozással járó, bejelentési kötelezettséget (pl. Belgiumban, ahol ugyanakkor - má-

¹⁴⁸ FÜLÖP Sándor, Egységes környezetvédelmi eljárásjog, in: A környezetvédelmi jog és igazgatás hatékonyságának aktuális kérdései, szerk. Fodor László, DE ÁJK, Debrecen, 2005, 72-73; BOGDÁNYINÉ i.m., 61-62.

¹⁴⁹ FODOR, Integratív környezetjog... i.m., 49.

sik végleteként – még az EU által előírt esetekben sem mindig követelnek meg engedélyt a tevékenységekhez).

A környezethasználatok engedélyezésének az általános kereteit a Kvt. határozza meg. Ezeket a tankönyv következő pontjaiban tekintjük át, míg számos, további engedélyezési előírást a III. fejezetben, a környezetvédelem egyes szakterületeinek a szabályai között mutatunk be.

A környezethasználatok esetében az *engedélyezési tényállások* nem csak a tevékenységek és hatásaik sokfélesége miatt különbözőek, hanem azért is, mert egy tevékenységnek több szakaszához is kapcsolható engedélyeztetési kötelezettség. A leglátványosabb különbség, hogy egyes környezethasználatok esetén az engedélyezés előzetes, míg másoknál már megkezdett tevékenységek engedélyezéséről van szó. Elvben a tevékenységek öt fázisa különböztethető meg így:

a) Engedélyköteles lehet már maga **a tervezés**. A környezetvédelmi hatóságok környezetvédelmi hatásköre kapcsán ugyan nem találkozhatunk vele, de egyéb – vízjogi, építési, erdőgazdálkodási, stb. – szakterületeken létezik az ún. **elvi engedély**, amit többek közt a környezetvédelmi (természetvédelmi, műszaki, stb.) követelmények előzetes tisztázása érdekében lehet vagy kell kérni (a jegyzőtől illetve a megyei vagy járási kormányhivaltól, stb.). Ez a tevékenység tényleges megkezdésére még nem jogosít fel.

A Kvt. szerint az ún. környezetvédelmi engedély és az egységes környezethasználati engedély magában foglalhatja a többi jogszabály szerinti elvi engedélyeket. Számos ágazati jogszabály ezt úgy fogalmazza meg, hogy a kiadott szakhatósági hozzájárulás elvi engedélynek tekintendő.

b) A leggyakoribb megoldás, hogy a **létesítés**, illetve **a tevékenység megkezdése** az eljárás tárgya. Erre példa az következőkben ismertetendő környezetvédelmi engedély, amit (előzetes) környezeti hatásvizsgálat alapján adnak ki. Adott esetben azonban már ez a két megnevezett engedélyezési tényállás is elválhat egymástól.

A létesítményre (annak létesítésére, fennmaradására) és az abban folyó tevékenységre vonatkozó engedélyek elválasztására példa a hulladékkezelő telep engedélye és a hulladékkezelési engedély.¹⁵⁰

c) Egyes esetekben (pl. nagyobb teljesítményű hőerőműveknél, amelyeknek a próbaüzemét is előírják) a létesítmény megvalósításának engedélyezését követően az **üzembe helyezés** (az üzemeltetés, a tevékenység megkezdése) egy további, külön eljárás tárgya (ilyenkor két engedély születik, kétszer vonják be a nyilvánosságot, a szakhatóságokat, stb. – némileg hasonlóan az építési és a használatba vételi engedélyezés kettőséhez; ld. még a 6.2. pontban a próbaüzemről írtakat).

¹⁵⁰ Zöldhatósági Közlemények 2010/1, 4-5.

d) Van, amikor a tevékenység **továbbfolytatása, illetve a létesítmény fennmaradása** az engedélyezés tárgya (amikor pl. az eredeti létesítési illetve a tevékenység megkezdésére irányuló engedély lejár, vagy egyéb okból a felülvizsgálata szükséges).

e) Engedélyköteles lehet a **jelentős módosítás** (átalakítás, bővítés) is, pl. ha az megváltoztathatja a tevékenység környezeti hatásait (pl., ha a tevékenység a módosítással éri el a hatásvizsgálati kormányrendeletben meghatározott küszöbértéket, s ezzel a hatásvizsgálati kötelezettséget).

f) Nem utolsó sorban engedélyre lehet szükség **a tevékenység felhagyásához, a létesítmény bezárásához is**, az esetlegesen fennmaradó környezeti terhek rendezése érdekében.

Az engedélyezési rendszer korántsem csak a Kvt. által környezethasználatnak nevezett tevékenységeköröket, létesítményeket fogja át. Így, pl. *egyres termékek és technológiák előállításának, forgalomba hozatalának, alkalmazásának* is lehet engedélyezés (illetve azzal egyenértékű hatósági bizonyítvány, minősítés, típusjóváhagyás, stb.) a feltétele. Ezek esetében egyébként általában szektorális megközelítés érvényesül (pl. technológiaminősítés a hulladékkezelésnél, a növényvédő szerek előállításának engedélyezése, zajvédelmi tanúsítvány a repülőgépek esetén).

A környezetvédelemben az engedélyek tartalmi eleme az *érvényességi időről* való rendelkezés. A jogszabályok ezt kötelezően írják elő, esetenként eltérő módon. Vannak csak határozott időre kiadható engedélyek, olyanok, amelyeknek a jogszabály a minimális érvényességi idejét rögzítik (ez általában 5 év), s vannak határozatlan időre kiadhatók is.

Pl. a környezetvédelmi engedély érvényességi ideje – ameddig a környezethasználat jogszerűen folytatható (hacsak szektorális jogszabály nem ír elő rövidebbet) – legkevesebb öt év, de ennél hosszabb vagy akár határozatlan érvényességi idő is kiköthető. Az engedély lejártakor, ha a környezethasználatot tovább kívánják folytatni, az a környezetvédelmi felülvizsgálat alapján kiadott, működési engedély birtokában lehetséges. A gyakorlatban gyakran találkozunk olyan engedéllyel, amelyik egyáltalán nem szól az érvényességi időről. Álláspontunk szerint az engedélynek szólnia kell erről, de a környezethasználat jellegétől függ, hogyan. Ha a jogszabály nem köti ki a (határozott) érvényességi időt, s tevékenységről van szó, akkor határozott időre, míg ha létesítményről (tartós építményről) van szó, határozatlan időre célszerű megadni az engedélyt.

Az érvényességi idő a környezetvédelemben nem jelent a tevékenység folytatására korlátlan garanciát. Egyfelől gyakran kerül sor az engedélyezés jogszabályi követelményeinek a szigorítására, ami a jogalkotó döntése alapján kiterjeszthető a már kiadott engedélyekre is. (Ilyenkor a szerzett jogok védelmét, pl. felkészülési határidő biztosítja.)¹⁵¹ Veszélyes tevékenységek esetén ez meglehetősen gyakori, nem csak a környezetvédelem területén. Emellett a környezetvédelem-

¹⁵¹ KILÉNYI i.m., 19-20.

ben önálló jogintézmény jött létre **a tevékenységek felülvizsgálatára**. A felülvizsgálati eljárás során – az egyébként addig jogszerűen folytatott tevékenység esetén is – visszavonhatják, módosíthatják az engedélyt, vagy teljesen új engedély kiadására kerül sor. Utóbbi esetben az engedélyezés nem a tevékenység megkezdésére, a létesítmény megvalósítására, hanem a folytatásra, továbbműködésre, illetve fennmaradásra irányul.

Az engedélyezés tekintetében különböző hatásköri szabályok érvényesülnek. **Általános hatáskörrel bír**, azaz más hatóság hatásköre hiányában kiadja az engedélyt **a kormányhivatal, mint környezetvédelmi hatóság** (a „zöldhatóság”). A jelentősebb hatással bíró környezethasználatok esetén általában ez a szabály érvényesül, csak **speciális esetekben** bír engedélyezési hatáskörrel az **országos főfelügyelőség** (ld. a szervezetről írtakat az előző pontban!).

A kisebb környezethasználatokat a járási kormányhivatalok illetve az **önkormányzati környezetvédelmi hatóságok** (többnyire a jegyzők) engedélyezhetik, ők e jogosítványukkal általában valamely más jogszabályban biztosított hatáskörük gyakorlása (pl. a telepengedélyezési, építési engedélyezés) során élnek. Az önkormányzatok egyébként maguk is előírhatnak engedélyeztetési kötelezettséget, ilyen esetekben természetesen a jegyző gyakorolja a hatáskört.

A környezetvédelmi hatóságok az engedélyezés mellett más hatóságok eljárásában **szakhatósági jogkört is gyakorolnak**. Állásfoglalásuk az engedélyező hatóságot köti. Az érintett eljárások körét jogszabályok határozzák meg.

Egyes törvények úgy rendelkeznek, hogy több engedély előírása esetén a környezetvédelmi, illetve egységes környezethasználati engedélyt kell előbb beszerezni, s ilyenkor a környezetvédelmi szakhatóság későbbi közreműködésétől el lehet tekinteni. Más esetekben a környezetvédelmi hatóság mindkét hatáskörével él, s minden eljárásban biztosítja a környezeti szempontok figyelembe vételét.

Mint arra már utaltunk, a környezetvédelmi hatóság hatásköre vagy szakhatósági közreműködése környezetvédelmi eljárássá minősíti a különböző (pl. építési, bányafelügyeleti, erdészeti, vadászati) hatóságok eljárásait is abból a szempontból, hogy mindezekben **biztosítani kell a környezetvédelemmel foglalkozó társadalmi szervezetek részvételi lehetőségét ügyfélként**. Ezt a Legfelsőbb Bíróságnak (a Kúria jogelődjének) a 4/2010. KJE sz. jogegységi határozata egyértelműsíti az eljáró hatóságok számára.

Mivel a környezetvédelmi igazgatásban **nincs kizárólagos környezetvédelmi hatáskör**, előfordul, hogy a zöldhatóság eljárásában speciális környezetvédelmi szakhatóságok is részt vesznek (pl. a jegyző a települési környezetvédelem, vagy a Népegészségügyi Szakigazgatási Hivatal a környezet-egészségügy tekintetében).

A kifejezetten környezetvédelmi (részben engedélyezési, részben intézkedés alkalmazására irányuló) eljárásokra a Kvt. és egyes végrehajtási rendeletei – a Ket., vagyis a közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló 2004. évi CXL. törvény felhatalmazásával élve – megállapítanak néhány sajátos előírást. Így,

- a környezethasználati engedélyezés során az **eljárási határidők a szokottnál hosszabbak** (pl. környezeti hatásvizsgálati eljárásban 3 hónap, a felülvizsgálati eljárás ideje 2 hónap, stb.),
- egyes esetekben (pl. hatásvizsgálatnál) kötelező (a többiben pedig a Ket. alapján lehetséges) a **közmeghallgatás** tartása,
- **az ügyfelek körét a jogszabályok tágan vonják meg** (hatásterületi ügyfél, társadalmi szervezet),
- a nem hatósági jellegű, környezetvédelmi államigazgatási szervek (pl. nemzeti park igazgatóságok) adott esetben ügyfélként, szakértőként vagy **jogsegély** útján vesznek részt az eljárásban,
- az eljárások megindításának és a határozatnak a közlése az érintett nyilvánossággal **hirdetményi úton** történik,
- **egyes határozatok** (pl. a tevékenység elfüggesztésének elrendelése környezetkárosítás- és veszélyeztetés esetén) **végrehajtását a jogorvoslati kérelmek nem érintik**, stb.

4. 2. Az engedély alternatívái (a bejelentés és a nyilvántartásba vétel)

Bejelentési kötelezettség előírása akkor elegendő (az engedélyeztetés helyett, annak alternatívájaként), ha a feltételek **egyediesítése nem feltétlenül szükséges**. Ennek alapvető feltétele, hogy a követelményeket a jogszabályok megfelelő részletességgel rögzítsék. Ez többnyire csekélyebb jelentőségű (kisebb volumenű, kisebb környezeti hatású) tevékenységek esetén lehetséges. Ilyenkor a jogszabály előírása alapján az egyediesítés, illetve az adott tevékenység jogszerű folytatására vonatkozó feljogosító aktus nem szükséges, de a bejelentés elmaradása éppúgy jogellenes, mint az engedélyköteles tevékenység engedély nélküli folytatása. A tevékenység folytatójának (környezethasználónak, földhasználónak, gyártónak, importőrnek, stb.) a bejelentése alapján a hatóság megvizsgálhatja a környezethasználat megfelelőségét, ellenőrzése alá vonja, ilyen előírás esetén nyilvántartásba veszi, stb., de abba csak szükség esetén szól bele, valamilyen kötelezettség (pl. engedélyeztetési, adatszolgáltatási, kármegelőzési kötelezettség), feltétel, vagy épp tilalom megállapításával.

Hazánkban bejelentési kötelezettség érvényesül, pl. bizonyos ipari és szolgáltató tevékenységeknél, a telepengedélyezésről szóló jogszabály alapján (a bejelentéssel a jegyzőhöz kell fordulni), a termőföld művelési ágának megváltoztatásakor (amit a földhivatalnak kell bejelenteni) a termőföld védelméről szóló törvény alapján; vagy a nem veszélyes hulladéknak az országba való behozatala esetén (amit a környezetvédelmi hatóságnak kell bejelenteni) a hulladékról szóló törvénynek megfelelően).

Megjegyezzük, hogy bár a Kvt. nem rendelkezik róla, de egyes szakterületi jogszabályok (pl. a hulladékról szóló törvény) a tevékenység folytatásának önálló feltételül – az engedély illetve a bejelentés helyett – **nyilvántartásba vételt írnak elő**. Ez mint harmadik hatósági felügyeleti eszköztípus funkcionál az említettek mellett (aktustani szempontból azok között helyezhető el, mivel a hatóság

döntését igényli, amire csak a jogszabályban rögzített feltételek teljesülése esetén kerül sor).

4. 3. A környezethasználatok engedélyezésének rendszere

A hazai közigazgatási jogi szabályozás nagyszámú hatósági engedélyről (illetve engedélyezési tényállásról) rendelkezik. A környezetvédelem engedélyezési rendszerének részeként kezeljük ezek közül mindazokat az engedélyeket, amelyekben valamilyen módon **érvényesülnek a környezeti szempontok**. Nem csak azokat tehát, amelyeket kifejezetten környezetvédelmi tárgyú jogszabályok írnak elő, hanem számos „rokonterületi” (vízjogi, erdőgazdálkodási, bányászati, stb.) jogszabályban megkövetelt engedélyt is ide sorolunk. A környezeti szempontok érvényesülése szempontjából megkülönböztethetők a **kifejezetten környezetvédelmi tárgyú engedélyek**, amelyekkel az alábbiakban foglalkozunk, s olyan, **nem kifejezetten környezetvédelmi engedélyek** is, amelyek valamely ágazati szakterületi követelményrendszerhez kapcsolva (pl. az ún. szakhatósági közreműködésen keresztül) érvényesítik a környezeti érdekeket (a külső integrációt érvényesítő engedélyek némelyikével a III. fejezetben találkozunk).

A környezetvédelmi tárgyú engedélyek tárgyát és egymás közti viszonyát a Kvt. 66. §-a a következőképpen vázolja fel: „A környezethasználat

a) a környezeti hatásvizsgálat hatálya alá tartozó tevékenységek esetén – a b) pontban foglaltak kivételével – a tevékenységre a környezetvédelmi hatóság által kiadott környezetvédelmi engedély,

b) az egységes környezethasználati engedélyezés hatálya alá tartozó esetekben a környezetvédelmi hatóság által kiadott egységes környezethasználati engedély,

c) a környezetvédelmi felülvizsgálat hatálya alá tartozó tevékenységek esetén a környezetvédelmi hatóság által kiadott környezetvédelmi működési engedély,

d) az a)–c) pont hatálya alá nem tartozó – az e törvény végrehajtására kiadott rendeletben meghatározott – esetekben a környezethasználó kérelmére a környezetvédelmi hatóság által kiadott egybefoglalt környezethasználati engedély,

e) az a)–d) pont hatálya alá nem tartozó – külön jogszabályban meghatározott – esetekben a környezetvédelmi hatóság által kiadott határozat, vagy szakhatóságként való közreműködése esetén szakhatósági állásfoglalása figyelembevételével más hatóság által kiadott határozat jogerőre emelkedését követően kezdődhet meg, illetve folytatható.”

Mielőtt az egyes, megnevezett jogintézményeket közelebbről megvizsgálánk, áttekintjük és röviden értelmezzük ezt a meglehetősen összetett, s a laikus számára igen könnyen összekeverhető fogalmakat tartalmazó rendelkezést. Először is, mint látható, a Kvt. 66. §-a alapján létezik egy ún. **környezetvédelmi engedély**, amit a kormányhivatal (zöldhatóság) ad ki azokban az esetekben, amikor az engedélyezéshez **környezeti hatásvizsgálat** (Khv.) elvégzésére van szükség. Ez az engedély mindig **a környezethasználat megkezdéséhez** szükséges, tehát időben megelőzi azt. Az érintett környezethasználatok különböző (ipari, mezőgazdasági, energetikai, közlekedési, stb.) ágazatokhoz tartoznak, fő jellegzetességük, hogy környezeti hatásuk várhatóan jelentősnek minősül.

Vannak olyan – jelentős „szennyezési potenciállal” jellemezhető, túlnyomóan ipari, energetikai – tevékenységek is, amelyekre egy másik környezethasználati engedélyeztetési kötelezettség (is) vonatkozik, ezekhez ún. **egységes környezethasználati engedélyre** (Eke.) van szükség. Ez az engedély szükséges a tevékenység **megkezdéséhez** (a létesítmény megvalósításához, üzembe helyezéséhez), illetve **további folytatásához**. Amennyiben a megkezdés engedélyezéséről van szó, *előfordul, hogy egyidejűleg a környezeti hatásvizsgálati kötelezettség is fennáll.*

Ez jellemzően a nagyobb, ipari üzemek esetében fordul elő, hiszen ezek esetén esik egybe a szabályozott tevékenységek köre, illetve állapítható meg a levegőt, vizet és talajt érintő, magas szennyezési potenciál valamint azzal egyidejűleg a várhatóan jelentős környezeti hatás.

Ilyenkor (tehát ha a környezethasználat egyszerre esik a két engedélyezési követelmény alá) a Kvt. szerint csak az egységes környezethasználati engedély kiadására kerül sor (külön környezetvédelmi engedély tehát elvileg nem szükséges), de mindkét követelményrendszert érvényesítik. A részletes eljárási szabályokat megállapító 314/2005. (XII. 25.) sz. kormányrendelet egy 2013-as módosítás alapján ezzel szemben a környezetvédelmi engedélytől csak abban az esetben tekint el, ha a két eljárást összevonják.

A két eljárást a környezethasználó kérelmére összevonhatják, vagy pedig önállóan folytatják le. Előbb a hatásvizsgálati eljárás, majd azt követően – ha a hatóság megadta a környezetvédelmi engedélyt – az egységes környezethasználati engedélyezési eljárás következik, az esetleges ismétlődések kiküszöbölésével. Az összevonás értelme az egyszerűsítés. Ha azt a környezethasználó nem kéri (pl. mert a környezetvédelmi engedély iránti kérelem benyújtásakor az egységes környezethasználati engedély iránti kérelem kötelező elemei még nem állnak rendelkezésre), és a Khv. alapján az engedély kiadásának nincs akadálya, előbb önálló környezetvédelmi engedélyt fog kapni, ami a tevékenység megkezdésére még nem jogosítja fel. Ez a határozat ugyanakkor érvényességi idején belül jogvédelmet biztosít a beruházónak, illetve nyilvános, és önállóan is megtámadható jogorvoslati kérelmekkel. (Szemben a korábbi megoldással, amely szerint ilyenkor csak egy végzést hozott a hatóság, amelynek a jogerőre emelkedésétől számított 2 éven belül kellett benyújtani az Eke. iránti kérelmet.)

A törvény az első két engedélytípust kiemelt környezethasználati engedélyként kezeli, **ezek megszerzése** ugyanis mindig az adott tevékenység megkezdéséhez és folytatásához a külön jogszabályokban előírt, **többi** (építési, használatba vételi, stb.) **engedélyt megelőzően szükséges**. Ez a privilegizált helyzet csak a létesítés/megkezdés, illetve üzembe helyezés/működés fázisának az engedélyezésére nézve áll fenn. Amennyiben már az adott terület használatához (mint a beruházás egy korábbi fázisához) is külön engedélyt írnak elő a jogszabályok – mint pl. a termőföld védelméről szóló törvény a termőföld más célú hasznosítása esetében – akkor az természetesen megelőzi ezeket a környezethasználati engedélyeket (de tevékenység folytatására nem jogosít).

A környezethasználatok engedélyezésének az így felvázolt, általános rendszerét a közelmúltban több jogszabályváltozás is kikezdte, amely álláspontunk szerint (a Kvt. előírásával ellentétes rendelkezések esetén) sérti a jogbiztonság követelményét, de emellett a környezethez való jog sérelmével is jár, mivel visszalépést jelent a jogvédelem szintjében. Ilyen megoldás, hogy a környe-

zetvédelmi és az egységes környezethasználati engedély kiadására akár más engedélyeknek alárendelten, önálló határozatba foglalás és jogorvoslati jog nélkül is sor kerülhet. Erre példa az építési engedélyezés körében az épített környezet alakításáról és védelméről szóló törvény új 30/B. §-a (2012:CLVII. tv.) és a végrehajtására kiadott 312/2012. (XI. 8.) sz. kormányrendelet 17. §-a alapján bevezetett, ún. *összevont telepítési eljárás*.

A harmadik kört a **környezetvédelmi felülvizsgálat** (Kfv.) hatálya alá tartozó tevékenységek jelentik. Ezekben az esetekben már **megkezdett tevékenységről, a tevékenység folytatásának** (vagy épp megszüntetésének) az engedélyezéséről van szó. Azt, hogy mi számít a felülvizsgálat szempontjából tevékenységnek, a Kvt. külön rendelkezésben állapítja meg. Ennek alapján a Kfv. alá eső tevékenység nem csak környezethasználat lehet; hanem akár egy – környezethasználat, környezetveszélyeztető magatartással vagy környezetszennyezéssel járó – művelet, illetőleg technológia megkezdése, folytatása, felújítása, helyreállítása és felhagyása, továbbá az ezekhez szükséges építési és egyéb előkészítési munka (pl. tereprendezés) végzése is. Amennyiben a tevékenység környezethasználattal jár, akkor elképzelhető az is, hogy annak megkezdése vagy nem engedélyköteles, vagy ahhoz rendelkeztek valamilyen engedéllyel. Ha a további megfelelés (is) biztosított, s a tevékenységnek nem volt semmilyen környezetvédelmi engedélye vagy pedig (Khv-n alapuló) környezetvédelmi engedélye volt, kiadják rá a **működési engedélyt**. Ha azonban a tevékenység az Eke-köteles környezethasználatok közé tartozik, továbbfolytatására nem működési engedélyt adnak ki, hanem a felülvizsgálat alapján módosítják az *egységes környezethasználati engedélyt*.

Azokban az esetekben, amikor a környezetvédelmi hatóságtól több engedélyt kell beszerezni a környezethasználatához, de azok nem tartoznak az előbbi (átfogó) engedélyek közé (hanem, pl. csak szektorális szempontokra épülnek, mint amilyen a szennyvíz-kibocsátási, a hulladékgazdálkodási vagy a levegőtisztaságvédelmi engedély), akkor a Kvt. lehetővé teszi az eljárások egyszerűsítése érdekében az ún. egybefoglalt környezethasználati engedély kérelmezését. (Ennek az egyszerűsítést célzó, eljárási integrációnak azonban a részletszabályai nincsenek máig még kidolgozva).

Míg a jogszabályhely első négy pontja az átfogó (integratív) környezethasználati engedélyekről szólt, addig az ötödik körben az összes többi engedéllyel, s más határozattal számolni kell, amelyek hiányában nem folytatható a környezethasználat. Ebbe a körbe tartoznak a **szektorális környezetvédelmi engedélyek**, jóváhagyások (határérték megállapítására irányuló, a vízvédelmi, levegővédelmi jogszabályokban előírt határozatok, hulladékkezelési engedélyek),¹⁵² de a **környezetvédelmi szakhatósági hozzájárulások alapján kiadott, egyéb engedélyek** is (telepengedély, építési engedély, erdőgazdálkodási terv jóváhagyása, stb.).

Fel kell hívnunk a figyelmet arra, hogy utóbbiak mellett adott esetben a környezetvédelmi hatóság által kiadott, átfogó környezethasználati engedélyre is szükség lehet. Az ilyen kettős engedélyeztetési kötelezettségek kiszűrése folyamatban van, pl. az egységes környezethasználati engedély

¹⁵² BÁNDI, Környezetjog i.m. 234.

már minden, az adott tevékenységre vonatkozó, s a zöldhatóság környezetvédelmi hatósági jogkörébe tartozó engedélyt magában foglalhat (innen is ered az elnevezése). Khv. illetve Eke. esetén pedig nincs szükség telepengedélyre.

A törvény bizonyos **kiemelt beruházások** esetében eltérő szabályozást tesz lehetővé. Ekként utal a Vásárhelyi Terv továbbfejlesztéséhez tartozó létesítmények (pl. víztározók), illetve az autópályák és gyorsforgalmi utak engedélyezésére, amely külön törvényekben rögzített sajátosságokkal történik. 2006-tól a nemzetgazdasági szempontból kiemelt jelentőségű beruházások megvalósításának gyorsításáról és egyszerűsítéséről szóló 2006. évi VIII. törvény alapján a nemzetgazdasági szempontból kiemelt beruházások, s azon belül az ún. *kiemelt ügyek* körének megállapításához elegendő a kormány döntése.

E jogintézményt eredetileg az EU által finanszírozott projektek gyorsítása érdekében alkalmazták, de mára némileg önkényessé vált a projektek kiválasztása. A 2006-2013. között kiemelt mintegy 70 projekt közt szerepel, pl. az Audi győri beruházása, turisztikai és sportberuházások, illetve oktatási épület és emlékmű is – utóbbiaknál a nemzetgazdasági jelentőség aligha indokolt (a törvény egyébként nem állapít meg indokolási kötelezettséget).

A kiemelt ügynek minősítés egyet jelent a hatósági eljárások gyorsításával és egyszerűsítésével; így a kiemelt beruházás helyhez kötöttnak minősül (a kormány rendeletei a helyrajzi számokat is rögzítik, így helyszíni alternatíva nem vethető fel), a tervező (beruházó) és a hatóságok (szakhatóságok) előzetes egyeztetést tartanak, az ügyintézési idő rövidebb (soronkívüliség), bizonyos eljárási szabályok (pl. településképi véleményezés) alkalmazására nem kerül sor, az általánostól eltérő hatásköri szabályok érvényesülnek és a jogorvoslati jog is korlátozott (különösen építési engedélyezési ügyekben).

Példaként az Audi 2011-es győri beruházásáról szóló 16/2011. (II.24.) sz. kormányrendelet alapján felsoroljuk a beruházáshoz szükséges engedélyeket. (Megjegyzés: olyan építkezésről volt szó, amelyik Natura 2000 területet is érintett.)¹⁵³ A megnevezett engedélyk közül a tankönyv további fejezeteiben többel is találkozni fogunk: építésügyi engedély, *környezetvédelmi engedély*, *természetvédelmi engedély*, *természetvédelmi kiegyenlítő intézkedés előírása*, útügyi hatósági engedély, *vízjogi engedély*, műszaki biztonsági engedély, *földvédelmi hatósági engedély*, telekalakítás és egyéb földhivatali eljárások, hírközlési hatósági engedély, bányahatósági engedély, *talajvédelmi hatósági engedély*, örökségvédelmi hatósági engedély (a régészeti feltárásokra), vasúti hatósági engedély, tűzvédelmi hatósági engedély (az eltérésekre, nem szabályozott tűzoltó berendezésekre, tűzjelzőkre). Ezen túlmenően, többek közt honvédelmi, egészségügyi, erdészeti és katasztrófavédelmi szakhatósági közreműködést is előírtak.

Végül az engedélyezési rendszerhez kapcsolódóan megemlítjük a Kvt. azon rendelkezését, mely szerint az engedélyhez nem kötött környezethasználatok egy része esetében **bejelentési kötelezettség** áll fenn (ilyen tényállásokat már ma is rögzítenek bizonyos jogszabályok, mint arra már utaltunk).

¹⁵³ BÁNDI Gyula, Natura 2000 jubileum: A hörcsög és az Audi, Európai Jog 2013/3, 16.

4. 4. A környezetvédelmi hatásvizsgálat módszere

Környezetvédelmi hatásvizsgálat alatt minden olyan eljárást értünk, amelynek során a döntéshozatal megalapozása érdekében előre meghatározott formában, átfogóan (integratívan) vizsgálják a döntés várható környezeti hatásait.

A hatásvizsgálat a környezetvédelmi szabályozás **sajátos döntéstámogató eszköze**. A hatásvizsgálatot természet-, egészség-, gazdaságtudományi, műszaki, stb. módszerekkel végzik, annak megállapítására, hogy a tervezett döntés (jogszabály, program, határozat, stb.) milyen **környezeti hatásokat válthat ki, s azok milyen környezeti, egészségügyi, társadalmi, gazdasági következményekhez vezethetnek**. A vizsgálat elvégzése (az eredményeket összefoglaló dokumentáció, tanulmány összeállítása) szakértelmet igényel, amit a jogszabályok általában elő is írnak (de nincs erre egyértelmű előírás a jogszabályok hatásvizsgálata körében, illetve a természetvédelmi hatásbecslés esetén).

A hatásvizsgálat valamilyen módon beépül a döntési folyamatba; a célja ugyanis éppen az, hogy a döntéshozó számoljon a környezeti következményekkel. Van, amikor a hatásvizsgálatot kisebb, s van, amikor nagyobb szerepet játszik az adott eljárásban. Több esetben igen részletes eljárási szabályai vannak. További jellemzője az **átfogó jelleg** (a belső integráció magas szintje).

Az ide tartozó eszközök egyúttal előzetes vagy utólagos környezetvédelmi „teljesítményértékelések,” s ekként nem csak igazgatási, hanem menedzsment-eszközök is (pl. a környezeti hatásvizsgálat, mint látni fogjuk, „tervezési segédeszköz” a beruházó, illetve döntéstámogató eszköz a hatóság számára), amelyek komplex megközelítése egyúttal a társadalmi összefüggések sokoldalúbb értékeléséhez is elvezet.¹⁵⁴

Az ennek alapján hozott döntés tárgya rendkívül sokféle lehet, annak megfelelően, hogy sokféle tevékenységnek lehetnek környezeti hatásai. A döntés formája és szintje is eltérő lehet, a hatásvizsgálat tehát korántsem csak a környezethasználatok engedélyezéséhez kapcsolódik.

A környezetvédelmi hatásvizsgálatok európai szabályozásában az egyik meghatározó tendencia, hogy a releváns döntéseket valamennyi szinten igyekeznek megragadni. Az EU környezeti jogába először a konkrét környezethasználatok (beruházási projektek, tevékenységek) vizsgálatának előírása került be a '80-as években (itt a döntés szintjét a hatósági engedélyek jelentik), majd a stratégiai jellegű (helyi, regionális vagy országos tervezési, koncepcionális) dokumentumokra is kiterjesztették a kötelezettséget 2001-ben. E két kiemelkedő szabályozási tárgy (illetve szint) mellett sajátos vizsgálati kötelezettség jelent meg az ún. Natura 2000 területeket érintő beavatkozások (tervek és beruházások) vonatkozásában (ld. a III. 6. pontot!), amelyik adott esetben más hatásvizsgálat részeként teljesül.

¹⁵⁴ HORVÁTH M. Tamás, Közmenedzsment, Dialóg Campus, Budapest-Pécs, 2005. 176.

vizsgálati szint	a vizsgálat (eljárás) tárgya	a vizsgálat elnevezése/formája
jogalkotás országos szinten	a környezet állapotára ható tevékenység (környezetvédelem, közlekedés, mezőgazdaság, stb.) szabályozása	vizsgálati elemzés
stratégiai tervezés, programozás országos, regionális és helyi szinten (ez jogalkotással is történhet)	a területhasználat követelményeit érintő (településrendezési, közlekedésszerkezeti, területfejlesztési, környezetvédelmi, stb.) programok és tervek (amelyeket az engedélyezésnél figyelembe kell venni)	környezeti vizsgálat (stratégiai környezeti hatásvizsgálat)
környezethasználat engedélyezése	jelentős hatással járó környezethasználat megkezdése	környezeti hatásvizsgálat
stratégiai tervezés, környezethasználat engedélyezése	Natura 2000-területeket érintő elképzelések	hatásbecslés; környezeti vizsgálat, környezeti hatásvizsgálat
tevékenység engedélyezése	környezethasználattal, veszélyeztetéssel, szennyezéssel járó tevékenység folytatása	környezetvédelmi felülvizsgálat
felszámolás, végelszámolás	adósságok rendezése (felelősség a hátramaradó környezeti terhekért)	környezeti állapotvizsgálat

10. táblázat: a leggyakoribb alkalmazott hatásvizsgálati típusok a környezetvédelemben.¹⁵⁵

Bizonyos értelemben véve hatásvizsgálatnak tekinthető a termékek, szolgáltatások környezetbarát voltának a megállapítására végzett, életciklus-elemzésen alapuló minőségtanúsítás is, illetve a vállalati környezetvédelmi teljesítmény értékelése is.

5. A környezeti hatásvizsgálat és az engedélyezés

Ebben a pontban a Khv. fogalmi kérdéseinek az áttekintését követően az uniós szabályozásról szólunk, kiemelve abból a legfontosabb tagállami kötelezettségeket. Az így kirajzolódó eljárásjogi követelményeknek megfeleltethető három magyar jogintézmény, az előzetes vizsgálat (illetve konzultáció), a szakértő által végzett környezeti hatásvizsgálat és az engedély kiadására irányuló, környezeti hatásvizsgálati eljárás menetét írjuk le, röviden.

5. 1. A Környezeti hatásvizsgálat (Khv.) általában

A Khv. története az USA 1969-es Nemzeti Környezetpolitikai Törvényével kezdődött,¹⁵⁶ amelynek mintájára előbb egyes európai államokban (pl. viszonylag korán Hollandiában és Franciaországban) majd az EU szintjén is megjelent a szabályozása. Az USA-ban alkalmazott megoldásokat Európa nem mechanikusan vette át, míg ugyanis a tengerentúlon a Khv. csupán a szövetségi szintű (állami) beruházásokra terjed ki, addig az európai szabályozás a köz- és magánberuházásokra egyaránt kiterjed.

¹⁵⁵ FODOR László, A jogszabályok környezetvédelmi hatásvizsgálata, Publicationes Universitatis Miskolciensis, Sectio Juridica et Politica, Tom. XXIII/2., Miskolc University Press, Miskolc, 2005, 245-252.

¹⁵⁶ Bándi, Környezetjog i.m., 241.

A környezeti hatásvizsgálat a többféle környezetvédelemmel kapcsolatos vizsgálat egyike, mégpedig kétség kívül a legfontosabb, amelyik – mint láttuk – **a környezethasználatok engedélyezéséhez** kötődik. Európai uniós szabályozása alapján részei a várható környezeti hatások *természettudományos vizsgálata*, illetve azon túl egy *formalizált eljárás, amely a tagállami közigazgatási (engedélyezési) eljárásba integrálódik*.

A magyar jog ettől eltérően (de nem ellentétben) három elemre (szakaszra) bontja ezt a folyamatot, s környezeti hatásvizsgálatnak csak (az ún. előzetes vizsgálatot követő) természettudományos és műszaki módszerekkel végzett vizsgálatot hívja. Az annak lezárultát követő, hatósági eljárást pedig, amely a környezetvédelmi engedély kiadására irányul, környezeti hatásvizsgálati eljárásnak nevezi.

A Khv. elnevezése nem fedi pontosan, hogy mire irányul: *a hatásvizsgálat mindig a beruházás vagy tevékenység megkezdése előtt történik*, vagyis **nem lehet tárgya a ténylegesen bekövetkező környezeti hatás**. A Khv. módszere és eredménye sokkal inkább **becslés, prognózis**, a várható hatásokról, következményekről.

Elvégzésének ideális időpontja az, amikor a terv már elég határozott ahhoz, hogy a hatások prognosztizálhatók legyenek, de még elég cseppfolyós ahhoz, hogy a környezeti kritériumoknak megfelelően alakítható legyen. A Khv. valójában *nem csupán egyetlen időpillanatban kerül kapcsolatba a tervezés folyamatával, hanem a terv konkréttá válásától*, de ideális esetben már a szándék megfogalmazásától, *a tervezés lezárásáig kíséri azt*. Ez a folyamat nagyfokú együttműködési készséget követel meg, nem csak a beruházó és az engedélyező hatóság között: az érintett települések, szakhatóságok és részvételi jogukat gyakorló társadalmi szervezetek, állampolgárok egyaránt felvethetnek vizsgálati szempontokat, cselekvési alternatívákat, vagy akár kifogásokat.

A Khv-t rövidlító befektetői körök gyakran a beruházások felesleges akadályaként kezelik, s igit kezdenek kibújni a kötelezettség alól (pl. hazánkban korábban – a „kumulatív” hatásvizsgálati tényállás bevezetéséig sokszor inkább több lépcsőben valószínűsített meg beruházásokat, hogy mindig alatta maradjanak a küszöbértékeknek).

Ideális körülmények közt (pl. Németországban, Hollandiában) azonban a Khv. („gátló”) hatása az engedélyezés kimenetelére nem is nyomon követhető, a beruházók ugyanis projektjüket folyamatosan igazítják a felmerülő környezeti követelményekhez, így az eljárás végére olyan elképzelés körvonalazódhat, amely (feltételekkel vagy azok nélkül) az érintettek számára elfogadható, illetve engedélyezhető. Ha a Khv. alapján elutasítanak egy kérelmet, az azt jelenti, hogy annak megvalósítása az adott körülmények közt eleve lehetetlen (jogszabállyal, nemzetközi kötelezettségekkel stb. ellentétben), vagy a beruházó tanúsított rugalmatlan magatartást, nem törekedett az együttműködésre.¹⁵⁷ Ezzel szemben hazánkban az elutasított engedélykérelmek kisebb arányát a hatósági szigor csökkenésének tudják be.¹⁵⁸

A Khv. mint vizsgálati módszer és mint döntéshozatali mechanizmus, szükség-szerűen **alternatívákkal dolgozik**. Az alternatívák megvizsgálására irányuló kö-

¹⁵⁷ FODOR, Integratív környezetjog... i.m., 75.

¹⁵⁸ JÁVOR Benedek, NÉMETH Krisztina, Reformok, megszorítások és a környezetvédelem hatósági rendszere, Politikatudományi Szemle 2008/3, 48-53.

telezettség ugyanakkor nem okozhat aránytalan terheket a beruházónak. Csak az ésszerű (és a beruházó által gazdasági érdekből egyébként is megvizsgált, helyszíni, technológiai, megvalósítási) alternatívák bemutatása elvárható. Ha viszont egyáltalán nem kellene elemezni az alternatívákat, akkor nem az lenne a kérdés, hogy megvalósítható-e a terv egyáltalán, hanem az, hogy a tervezett és minden bizonnyal engedélyezésre kerülő létesítmény hogyan feleltethető meg az adott helyszín környezetvédelmi feltételeinek (tehát nem érvényesülne megfelelően a megelőzés elve).

Az alternatívák vizsgálata mellett szól egy erősen gyakorlatias érv is: sokkal könnyebb meghozni egy összehasonlításon alapuló, relatív döntést arról, hogy melyik változat elfogadhatóbb, mint abszolút érvényűnek hitt kijelentéseket tenni egy-egy létesítmény környezeti hatásainak értékeléséről.

A Khv-nak vannak bizonyos korlátai is, amelyeket a döntéshozónak figyelembe kell vennie. Ehhez a Khv. során meg kell határozni a vizsgálatok bizonytalansági tényezőit, a fehér foltokat is (ez felel meg az elővigyázatosság elvének).¹⁵⁹ Ha a döntéshozó nincs tisztában ezekkel (mert pl. a vizsgálatokat készítő szakember a beruházói érdekekre figyelemmel vagy szakmai önértékből nem világít rájuk), akkor helytelen lesz az információs bázis, amelynek alapján döntést kell hoznia.

A Khv. során nem pusztán azt vizsgálják, hogy a tervezett létesítmény, tevékenység megfelel-e majd a jogszabályi követelményeknek. Az engedélyezési eljárás során számolni kell azzal a lehetőséggel is, hogy a létesítmény vagy tevékenység önmagában jogszerű lenne, de környezeti hatásai az adott környezetben (pl. egészségügyi szempontból) elfogadhatatlannak bizonyulnak (a magyar levegő-illetve vízvédelmi szabályozásban a szennyezettségi határérték eléréséhez kapcsolódó következmény, hogy az érintett övezetben új környezethasználat nem lesz engedélyezhető, csak kompenzációs intézkedés esetén). Ilyenkor az engedély megtagadható a beruházótól, az engedély megadása tehát hatósági mérlegeléstől függ.

A Khv. – noha drága és időigényes – számos előnnyel bír, nem csak a környezet és a lakosság, hanem a beruházók számára is: a Khv. ugyanis **biztonságot nyújt**. Csökkenti (illetve kiszámíthatóvá teszi) a környezeti, baleseti kockázatokat, és megfelelő, átlátható, demokratikus eljárási rend mellett csökkenti a későbbi (kártérítési, közigazgatási) perek, fellebbezések számát.¹⁶⁰

5. 2. A Khv. főbb előírásai az EU-jogában

A környezeti hatásvizsgálat intézményét a 85/337. sz. EGK tanácsi irányelv vezette be, később a követelményeket a 97/11. sz. EK tanácsi és parlamenti irány-

¹⁵⁹ MAGYAR Emőke, TOMBÁCSZ Endre, FÜLÖP Sándor, TESZÁR László, Előzetes vizsgálat, hatásvizsgálat, IPPC. Budapest, Complex, 2007, 44-46.

¹⁶⁰ FODOR, Integratív környezetjog... i.m., 34.

elv továbbfejlesztette, többek között bővítve a Khv-köteles létesítmények körét, illetve kapcsolatot teremtve az integrált szennyezés-megelőzésről és ellenőrzésről szóló 96/61. sz. EK irányelv rendelkezéseivel (ld. a következő pontot!). Több, további módosítást követően a Khv. szabályait a *2011/92 EU tanácsi és parlamenti irányelv* kodifikálta újra.

A Khv. lényegét az irányelv 3. cikke rögzíti: a hatásvizsgálat az irányelv szabályaival összhangban ***minden egyedi esetre vonatkozóan, megfelelő módon azonosítja, leírja és értékeli az egyes projektek közvetlen és közvetett hatásait az emberekre, a növény- és állatvilágra, a talajra, a levegőre, a vízre, az éghajlatra, a tájra, az anyagi javakra és a kulturális örökségre, valamint ezek kölcsönhatásaira.***

A valamennyi környezeti elemre és valamennyi (tehát akár közvetlen vagy közvetett, szinergikus, kumulatív, rövid- vagy hosszú távú, negatív vagy pozitív, stb.) hatásra való kiterjesztéssel, vagyis az átfogó szemlélettel, és a kölcsönhatások figyelembe vételével, e fogalom szerint a Khv. a környezetvédelem integratív, megelőző eszköze. Ez a koncepció egy eljárási rendbe illeszkedve érvényesül, amelyre vonatkozóan az irányelv rögzíti a (minimális) követelményeket. Ezekkel az irányelv célja az, hogy ***eljárási garanciák biztosítsák a környezeti hatások megfelelő értékelését***, vagyis azt, hogy a döntéshozó számára adott legyen a lehetőség, hogy a megfelelően rendszerezett környezetvédelmi információkat határozatának meghozatalakor *figyelembe vegye*.

A legtöbb tagállam (Franciaország, Nagy-Britannia, Németország, Dánia, Írország stb.) a korábbi nemzeti jog szerinti engedélyezési eljárásba (illetve eljárásokba) integrálás mellett foglalt állást. Előfordul azonban olyan megoldás (Portugália, Olaszország) is, ahol a Khv. lefolytatására külön eljárást vezettek be, amelyet az engedélyezési eljárás előtt kell lefolytatni. Végül ismeretes olyan megoldás is (ilyen a magyar és a görög), amelyben az irányelvnek egy újonnan bevezetett, kifejezetten környezetvédelmi engedélyezési eljárás felel meg. A Khv. eljárásbeli helyének nagy jelentősége van abból a szempontból, hogy eredménye a döntés meghozatalában milyen szerepet játszik.¹⁶¹

A tagállami engedélyezési rendszerek különbözőek, és az is gyakran előfordul, hogy egy-egy létesítmény megvalósításához több engedély beszerzésére van szükség. Ilyenkor a tagállamnak rendelkeznie kell arról, hogy mi legyen a Khv. és az egyes engedélyek viszonya. Az irányelv minimális követelményét mindenféleképpen biztosítani kell: ***az érintett projektek*** (épületek és egyéb létesítmények kivitelezése, illetve a természeti környezetbe és tájba történő egyéb beavatkozások – vagyis leegyszerűsítve: tevékenységek) ***Khv. lefolytatása nélkül nem engedélyezhetők.***

Az osztrák megoldás szerint, pl. Khv-köteles létesítmények esetén egyetlen engedélyezési eljárás szükséges, amelyben minden (környezetvédelmi, iparigazgatási, építésügyi, stb.) engedélyezési feltétel és érdek figyelembe vehető és veendő. Németországban minden eljárásban figyelembe kell venni a Khv. eredményét, de a Khv. első lépéseit (meghatározás, leírás, értékelés) csupán egy eljárásban kell elvégezni, az érintett hatóságok közreműködése mellett.

¹⁶¹ FODOR, Integratív környezetjog... i.m., 36.

Ez ugyanakkor nem jelenti azt, hogy a Khv. során született értékelés megkötné az engedélyező hatóságok kezét. Az EU-irányelv ugyanis csak annyit ír elő, hogy a Khv. **eredményét figyelembe kell venni**. („A környezetvédelemnek nincs vétőjoga.”)¹⁶² A döntéshozatal ugyanis mindazon érdekek/szempontok mérlegelését jelenti, amelyekre tekintettel az adott engedélyezési eljárást szabályozták. Kifejezetten (csak) környezetvédelmi engedélyezési eljárásban – mint amilyen a magyar Khv-eljárás – azonban a Khv. a hatóság kezét megköti.

A C-420/11. sz. ügyben az Európai Bíróság egy osztrák előzetes döntéshozatali kérelem alapján abban foglalt állást, hogy vajon egy nagy zajterheléssel járó beruházás (repülőtér bővítése) Khv-jának elmaradása miatt van-e a zajt elszívó magánszemélynek kártérítési igénye az állammal szemben. Mint a bíróság rámutatott, az irányelv a Khv. lefolytatására és annak során a nyilvánosságnak a bevonására vonatkozó előírásaival védi a polgárokat, de a projekt által okozott károokra nem keletkeztet igényt, mint ahogy a káros hatással járó projektek elutasítását sem követeli meg a tagállamoktól.

Az eljárás **első lépése** annak a meghatározása, hogy **a tervezett projekt Khv-köteles-e** (informális, megelőző eljárás, screening). A beruházókat általában bejelentési kötelezettség terheli (nálunk bizonyos esetekben előzetes vizsgálatot kell illetve előzetes konzultációt lehet kérni), amelynek alapján a hatóság eldönti, hogy szükséges-e az eljárást lefolytatni.

A szabályozás **minden projektre kiterjed, amelynek várhatóan jelentős hatása**¹⁶³ **lesz a környezetre, függetlenül attól, hogy melyik ágazathoz (ipar, mezőgazdaság, bányászat, szolgáltatás, stb.) tartozik**. Ezen, általános kritériumon túlmenően **az irányelv mellékletei** határozzák meg, hogy konkrétan mikor (ti. mely tevékenység típusok esetében) van szükség a Khv. elvégzésére. Az **I. sz. mellékletben** meghatározott tevékenységek (pl. kőolaj-finomítás, veszélyes hulladékok kezelése, autópálya-építés, stb.) **feltétlenül Khv-kötelesek**, míg a **II. sz. mellékletben körülírtak** (pl. vízrendezés, roncstelep, cementgyártás, stb.) a tagállam döntésétől függően Khv-kötelesek, vagyis csupán akkor, **ha a tagállam megítélése szerint az adott körülmények között jelentős hatásuk várható**. E döntés szempontjait (küszöbértékeket vagy más szempontokat) a tagállamok rögzítik (az irányelv csupán azok kiválasztásának szempontjait határozza meg). A tagállamok pedig akár jogszabályban, akár esetileg, hatósági határozattal is dönthetnek a Khv-kötelezettség kérdésében. A várható hatások megítélése a projekt sajátosságai (méret, erőforrás-igény, környezetterhelés), a létesítmény helyszíne (pl. környezetileg érzékeny terület), a lehetséges következmények sajátosságai (földrajzi határok, érintett lakosság száma, a hatások tartama, súlyossága) alapján történhet. Az Európai Bíróság gyakorlata szerint a feltételek meghatározása kötelező, vagyis a II. számú melléklet esetében semmiképp sem érvényesül korlátlan tagállami autonómia (tehát a II. melléklet projektjei nem vonhatók ki eleve a Khv-kötelezettség alól).¹⁶⁴

¹⁶² MAGYAR, TOMBÁCS, FÜLÖP, TESZÁR i.m., 55.; FODOR, Integratív környezetjog... i.m., 42.

¹⁶³ BÁNDI Gyula, A fogalmak szerepe a környezetjogban, in: Bobvos Pál (szerk.): Reformatio iuris cooperandi: Tanulmányok Veres József professzor 80. születésnapjára, Szeged, 2009, Pólay Alapítvány, 62.

¹⁶⁴ Az Európai Unió környezetvédelmi szabályozása i.m., 384, 391-392.

A szabályozás hatálya nem terjed ki a katonai létesítményekre, de ezen túlmenően a tagállamok (a Bizottság tájékoztatása mellett) kivételesen más projekteket is kivonhatnak a Khv-kötelezettség alól, ha azokról jogszabály elfogadása útján döntenek (ilyen esetekben is biztosítani kell a környezeti szempontok integrációját és a nyilvánosság tájékoztatását, de ahhoz más, megfelelő módszert is választhatnak a tagállamok.

Ha van Khv-kötelezettség, akkor kezdődhet az ún. **előzetes eljárás** (scoping). Ennek a (még ugyancsak a formális engedélyezési eljárás megindulása előtti) eljárásnak döntő jelentősége van, hiszen itt kell **meghatározni, hogy a vizsgálatokat milyen hatások tekintetében és milyen mélységben kell majd lefolytatni**.

A vizsgálatok tekintetében jogszabály ugyanis csak általában tudja meghatározni, hogy milyen körülményekre kell a Khv-nak adatokkal szolgálnia, ezeket azonban az adott létesítmény vonatkozásában konkretizálni kell. Ki kell jelölni a vizsgálandó és a létesítmény esetében releváns környezeti hatásokat és tényezőket. Ha az előzetes eljárás megfelelően határozza meg a vizsgálati módszereket, akkor gyorsítja a hatásvizsgálati eljárást és csökkenti a költségeket.

A természettudományos **vizsgálatok elvégzése a beruházók feladata és felelősége**. Az irányelv nem írja elő ezek tanulmányyszerű összefoglalását (amit viszont a legtöbb nemzeti jog előír), csupán azt, hogy a hatásokat meg kell határozni, le kell írni, majd értékelni kell; illetve hogy melyek azok a minimális információk (pl. a beruházás célja, műszaki leírása, hatásai, stb.), amelyeket a hatóság elé kell tárni.

Annak érdekében, hogy a beruházók által közölt vizsgálati eredmények megbízhatóságát növeljék, az egyes országok különböző megoldásokat alkalmaznak. Vannak országok (pl. Hollandia, Belgium, Dánia vagy Svájc), ahol külső (környezetvédelmi) szervet vonnak be a vizsgálatok eredményeinek értékelésébe; van példa arra is, hogy a hatásvizsgálati tevékenység gyakorlását hatósági engedélyhez (akkreditációhoz) kötik (pl. Spanyolországban) és van, ahol a vizsgálatot végző szakembert vagy szervezetet a hatóság bízta meg (Ausztria).

A vizsgálatokkal, a hatások feltárásával és leírásával lezárul a Khv. első fázisa, az információszerzés, és megkezdődik az információk feldolgozása. **Az értékelés nem jelent mást, mint pozitív vagy negatív állásfoglalást a feltárt környezeti hatásokról, alternatívákról, kiegyenlítő intézkedésekről.**

Az értékelés még nem jelenti a döntéshozatalt, hiszen annak során csak a környezetvédelem szempontjai irányadóak. A hatóság a vizsgált szempontok (a környezeti mellett a szociális, gazdasági érdekek, építésgazgatási, iparigazgatási, vízjogi, stb. normáknak való megfelelés) összessége alapján határoz. Persze ha tisztán környezetvédelmi engedélyezési eljárásról van szó, akkor e két fázis egymástól nehezen választható el. Az értékelés eredménye tagállamonként eltérő módon, hatástanulmányban, külön Khv-határozatban vagy hatósági összefoglalóban, vagy a határozat indoklásában jelenik meg.

Ezt követi a már említett **figyelembe vétel**, vagyis a **döntéshozatal**, s abban a **környezeti szempontok érvényesítése**. Azokat (a Khv. eredményét) nem lehet mellőzni, s **nem elég egyszerűen tudomásul venni sem, hanem érdemben mérlegelni kell**, másképp fogalmazva: **fenn kell állnia a lehetőségnek, hogy az engedélyt pusztán a Khv. eredményeként megtagadhassa a hatóság**.

Az irányelv eljárásjogi szabályai közül különös jelentősége van azoknak, amelyek a társadalmi részvételre, illetve a nyilvánosságra vonatkoznak. Az *engedély kiadása előtt biztosítani kell, hogy az érintett lakosság hozzáférjen a kérelemhez és a vizsgálatok eredményeihez* (közérthető formában) annak érdekében, hogy azokról állást tudjon foglalni. A lakosságot *a döntéshozatal után tájékoztatni kell* arról, hogy kiadták-e vagy elutasították az engedélyt, s ha igen, milyen feltételekkel, melyek voltak a döntés főbb indokai, és hogy milyen intézkedéseket írtak elő a környezeti következmények elhárítására. Az irányelv arra is kötelezi a tagállamokat, hogy az érintett nyilvánosság (érdekeltek, jogszemélyek, jogszemélyek) számára biztosítsák a bírói jogorvoslat lehetőségét.¹⁶⁵

A társadalmi részvételnek a Khv-eljárásban számos funkciója (információszerzés, tájékoztatás, érdekegyeztetés, jogérvényesítés, legitimáció, stb.) van, ami az egyes országokban eltérően jut érvényre. A tagállamok ugyanis szabadon határozzák meg a részvételi jogosítványokkal felruházott személyek körét (pl. bárki, vagy csak a helyi lakosok, csak érintettek), a részvételi eljárás rendjét (hirdetmény, írásos kifogások, tárgyalás), időtartamát, helyét, stb. E tagállami mozgáster ellenére a szakirodalom messzemenően egyetért abban, hogy az irányelv szellemének az felel meg, ha tárgyalás (köz meghallgatás) útján, és minél szélesebb (vagyis személyes érintettségtől független) kör számára biztosítják a részvételi lehetőségeket.

A Khv-irányelv az Európai Bíróság értelmezése szerint megfelel a közvetlen hatály feltételeinek, vagyis ha a tagállam nem megfelelően ülteti át jogrendjébe, a polgárok az irányelvre (tagállami hatóságaik előtt) a tagállami jog ellenében is hivatkozhatnak. Az irányelv rendelkezései ugyanis – különösen az eljárási szabályok – kellően konkrétak ehhez. Ráadásul *az irányelv közvetlen hatálya objektív*: nem szükséges, hogy a polgárok, mint a környezeti hatásokkal szemben védeni kívánt, információs és részvételi jogosítványokkal felruházott jogalanyok, arra ténylegesen hivatkozzanak is. Az irányelv ugyanis nem csak a tagállami törvényhozó, de *a tagállami hatóságok számára is kötelezettségeket állapít meg*, s ezek kiterjednek az említett információs és részvételi jogok biztosítására.¹⁶⁶

A C-431/92 sz. (Bizottság c. NSZK) Großkotzenburg-ügyben a Bíróság Németországot marasztalta el, mert késedelmesen fogadta el és léptette hatályba hatásvizsgálati törvényét, és így az irányelv implementációs határidejének (1998) letelte után egy erőmű engedélyét Khv. nélkül adták ki. A C-435/97. sz. eljárásban Olaszországot marasztalták el, mert egy túlnyomóan polgári repülésre használt repülőteret katonai létesítménynek beállítva mentesített a Khv. alól. A legismertebb azonban az ún. Kraaijeveld-ügy (C-72/95 sz. előzetes döntéshozatali eljárás), amelyben az volt a kérdés, hogy az irányelv 2. sz. melléklete alá tartozó, bizonyos csatornázási és árvízvédelmi munkák Khv-kötelesek-e. Erre a Bíróság azt válaszolta, hogy ebben a tagállamnak kell döntenie, mégpedig annak alapján, hogy várhatók-e jelentős környezeti hatások. Ehhez előzetesen meg kell határozni a szempontokat, vagyis nem dönthet úgy, hogy eleve mentesíti az ilyen projekteket a Khv. alól.

¹⁶⁵ FODOR, Integratív környezetjog... i.m., 42.

¹⁶⁶ EPINEY, Astrid, Unmittelbare Anwendbarkeit und objektive Wirkung von Richtlinien: Zur Entscheidung des EuGH vom 11.8.1995 – Rs. C-431/92 – Großkotzenburg, Deutsches Verwaltungsblatt 15. April 1996, 410.

5. 3. Az előzetes vizsgálat, a környezeti hatásvizsgálat és a környezeti hatásvizsgálati eljárás magyar szabályozása

Az irányelv szerinti hatásvizsgálat hazánkban három, egymásba kapcsolódó jogintézmény (illetve eljárás) formájában jelenik meg. Ezek az előzetes vizsgálat/konzultáció, a környezeti hatásvizsgálat és a környezeti hatásvizsgálati eljárás. A Khv. legfontosabb funkciói az utóbbihoz kapcsolódnak: A környezeti hatásvizsgálati eljárás a hazai szabályozás szerint a Khv-köteles tevékenységnek a környezeti elemekre (földre, levegőre, vízre, élővilágra, épített környezetre, ez utóbbi részeként a műemlékekre, műemléki területekre és régészeti örökségre is); a környezeti elemek rendszereire, folyamataira, szerkezetére, különösen a tájra, településre, éghajlatra, természeti (ökológiai) rendszerre való hatásainak; továbbá az említett hatások következtében az érintett népesség egészségi állapotában, valamint társadalmi, gazdasági helyzetében – különösen életminőségében, területhasználata feltételeiben – várható változásoknak az egyedi meghatározására, valamint a tevékenység ennek alapján történő engedélyezhetőségére terjed ki. Noha a tevékenység megkezdésének az engedélyezéséhez kapcsolódik, a Khv. során a tevékenység mindhárom meghatározó (előre tervezhető) fázisa tekintetében meg kell határozni a várható hatásokat. Ezek a fázisok a telepítés (a terület előkészítése, építés), a megvalósítás (a tevékenység gyakorlása, a létesítmény üzemelése) és a felhagyás (a tevékenység megszüntetése).

A hatályos szabályozás alapját a Kvt. többször módosított VII. fejezete jelenti; emellett a környezeti hatásvizsgálati és az egységes környezethasználat engedélyezési eljárás részletes szabályairól szóló, 314/2005. (XII. 25.) sz. kormányrendelet tartalmazza a részletes szabályokat.

A Kvt. 67. §-a alapján a környezethasználó kérelmére a hatóság előbb ún. **előzetes vizsgálati eljárást** folytat le. A kérelemhez **előzetes vizsgálati dokumentációt** kell csatolni,¹⁶⁷ amelynek mindazon információt tartalmaznia kell (a tervezett tevékenység helye, volumene, tervezett technológiája, a környezethasználat és igénybevétel várható mértékének becslése, stb.), amelyek alapján a hatóság az előzetes eljárást lezáró határozatát meghozhatja.

Az előzetes vizsgálat tárgya még nem az engedélyezés, hanem annak a megalapozása, s ehhez egyszerre tölti be az uniós irányelv által előírt irányzott informális és előzetes eljárás (a screening és a scoping) funkcióit. Alapvető rendeltetése azt eldönteni, hogy **a tevékenység milyen engedély birtokában folytatható**, ezért elképzelhető, hogy az előzetes eljárást – erre irányuló kérelem alapján – környezeti hatásvizsgálati eljárás, egységes környezethasználati engedélyezés vagy akár egyéb engedélyezési eljárás követi.

Az előzetes vizsgálatnak vannak más funkciói is, így annak során a zöldhatóság – az előzetes vizsgálati dokumentációban bemutatott **változatok közül megjelöli azt, amelyiknek a megvalósítása elképzelhető**,

¹⁶⁷ MAGYAR, TOMBÁ CZ, FÜLÖP, TESZÁR i.m., 181.

- előírja a természettudományi vizsgálatokat rögzítő, környezeti *hatástanulmány*, illetve az egységes környezethasználati engedély iránti *kérelem tartalmi követelményeit*,
- szükség esetén dönt a *Khv-eljárás és az egységes környezethasználati engedélyezés viszonyáról* (összevonás vagy önálló eljárás),
- ha nincs szükség Khv-n alapuló környezetvédelmi engedélyre illetőleg egységes környezethasználati engedélyre, akkor tájékoztatja a környezethasználót, hogy a tervezett tevékenységhez *milyen egyéb engedélyek szükségesek*, végül
- adott esetben *megállapítja a megvalósítást kizáró okokat*, s hogy azok miatt nem adható ki engedély.

A Kvt. csak az olyan tevékenység esetén írja elő az előzetes vizsgálatot, *amelyik a hatóság döntésétől függően Khv-köteles* (ezeket a kormányrendelet 3. melléklete nevezi meg). Amikor a Khv- illetve Eke-kötelezettséget maga a jogszabály mondja ki (ez a helyzet a rendelet 1. és 2. mellékletében felsorolt tevékenységekkel), az eljárás lefolytatása nem szükséges. A környezethasználó azonban ilyenkor is kérheti a felmerülő kérdések előzetes tisztázását. Az erre irányuló eljárást *előzetes konzultációnak* hívják. Ez ugyanolyan nyilvánosság mellett zajlik, mint az előzetes vizsgálati eljárás és a szakhatóságokat is bevonják, de tartalmilag némileg szűkebb az előzetes vizsgálatnál, amennyiben csak a hatástanulmány illetve az egységes környezethasználati engedély iránti kérelem tartalmi követelményeinek a meghatározására irányul, valamint a változatokról és az esetleges kizáró okokról nyilatkozik a hatóság. Ebben az eljárásban a hatóság nem határozatot hoz, hanem csak kötelező erővel nem bíró véleményt ad, a szakhatóságok pedig nem hozzájárulást adnak, hanem csak észrevételt tesznek.

A kormányrendelet a 3. sz. mellékletben szereplő tevékenység esetén a környezethasználó számára lehetővé teszi, hogy az előzetes vizsgálat elhagyását kérje a hatóságtól. Ez nem jelenti a környezetvédelmi követelmények megkerülését, hiszen ilyen kérelem esetén az adott tevékenységre mindig lefolytatják a Khv-eljárást (vagyis ilyenkor maga a beruházó minősíti a tervezett tevékenységet várhatóan jelentős környezeti hatással járónak). Más kérdés, hogy az előzetes vizsgálat elmaradása esetén a nyilvánosság és a szakhatóságok egyaránt később találkoznak a projekttel, s nem vethetők fel különböző alternatívák. Bizonyos esetekben külön törvények alapján marad el az előzetes vizsgálat, az eljárás „gyorsítása, egyszerűsítése” érdekében. Ezzel találkozunk, pl. a közutak autópályává, gyorsforgalmi úttá alakításának engedélyezése körében.

Az eljárás során (honvédelmi beruházások kivételével, amelyek egyébként az irányelv alapján nem is lennének Khv-kötelesek) érvényesülnek a nyilvánosság és a részvétel elvei. Megindításakor a hatóság (honlapján) *közleményt* tesz közzé, amelyben megjelöli *a tevékenység adatait, a tevékenység hatásai által érintett területet*, s ettől kezdve *21 napon át bárki észrevételt tehet* a tevékenység helyével kapcsolatos kizáró okkal, a hatásvizsgálat szükségességével, vagy akár az elkészítendő hatástanulmány (illetve Eke-kérelem) tartalmával kapcsolatban. A közleményt, a kérelmet és az előzetes vizsgálati dokumentációt az érintett *önkormányzatok megkapják* a zöldhatóságtól, s kötelesek azt haladéktalanul,

de legkésőbb 5 napon belül (a helyben szokásos módon) **közhírré tenni**, illetve hozzáférhetővé tenni. Adott esetben **közmeghallgatás** tartását is előírhatja a hatóság (ilyenkor az eljárás egyébként 45 napos határideje 60 napra meghosszabbodik), s végül később magát az eljárást lezáró határozatot is közzé kell tenni.

A **lakossági észrevételek** nem kötik a hatóságot, de – amennyiben a hatások megítélésére, vagy a későbbi engedélykérelem tartalmára irányulnak – **érdemben kell azokat vizsgálni**, a szakhatóságok (népegészségügyi, bányászati hatóság, stb.) bevonásával. Beérkezésüket követően a hatóság **tárgyalást** is tart a kérelmező és a szakhatóságok jelenlétével, tisztázva valamennyi felmerült kérdést. Egyes esetekben (a kormányrendelet 1. sz. mellékletében meghatározott tevékenységeknél), mint arra már utaltunk, minden további feltétel nélkül szükséges elvégezni a Khv-t. Erről van szó, pl. atomerőművek, nagyobb kapacitású szennyvíztisztítók, autópályák megvalósítása, jelentős módosítása (utóbbi általában a méret, kapacitás, vízigény vagy más jellemző 25%-os megnövekedése) esetén, amikor a körülményektől függetlenül jelentős környezeti hatás várható. Más esetekben azonban (a kormányrendelet 3. sz. mellékletének megfelelően) magának a hatóságnak kell – többnyire előzetes vizsgálati eljárás során – eldöntenie, hogy a várható hatások jelentősek-e, illetve van-e szükség a Khv-ra. Az ilyen tevékenységek általában kisebb hatással bírnak (meghatározásuk is úgy történik, hogy kisebb küszöbérték elérése esetén lehetnek Khv-kötelesek), de bizonyos körülmények esetén (pl. védett természeti területen) a hatásokat ezek esetében is jelentősnek kell tekinteni. Ennek elbírálásához a hatóságnak figyelembe kell vennie, pl. a tevékenység és a hatások volumenét, jellegét, a hatásterület érzékenységét, terhelhetőségét is.

A 2013-ig hatályos szabályozás szerint a küszöbértékek a projektek egy részénél (pl. stadion, parkoló, bevásárló központ) kizárólagos szempontot jelentettek a Khv-kötelezettség megállapítása szempontjából. Amennyiben a tevékenység paraméterei nem érték el a 3. sz. mellékletben rögzített küszöbértéket, akkor a többi szempont már nem bírt jelentőséggel (nem volt projekt). Ez a megoldás ellentétes volt az irányelvvel, amely szerint nem lehet egyes projekteket „eleve mentesíteni,” illetve a várhatóan jelentős hatás megítélésének egyéb szempontjait is figyelembe kell venni (az Európai Bizottság emiatt kötelezettségzegési eljárást is indított hazánk ellen).

az irányelv I. sz. melléklete szerint	a kormányrendelet 1. sz. melléklete szerint	az irányelv II. sz. melléklete alapján	a kormányrendelet 3. sz. melléklete alapján
<i>a tagállam köteles Khv-nak alávetni</i>	<i>a jogszabály alapján Khv-kötelesek</i>	<i>a tagállam dönt a Khv-kötelezettség fennállásáról</i>	<i>a hatóság dönt a Khv-kötelezettségről</i>
hőerőmű és egyéb égetőmű 300 MW teljesítmény felett	hőerőmű 20, egyéb égetőmű 300 MW teljesítmény felett	villamos energiát termelő létesítmények	vízenergia 5 MW villamos teljesítmény felett, illetve védett területen; hőenergiát termelő létesítmény 50 MW felett, ha nem tartozik az 1. sz. mellékletbe
–	erdőterület igénybe vétele más célú hasznosítással 30, művelési ág megváltoztatásakor 50 ha felett	erdőtelepítés és irtás más célú használat érdekében	erdőterület igénybe vétele más célú hasznosításnál 10, művelési ág megváltoztatásakor 30 ha területtől; faültetvény telepítése 30 ha felett
atomerőmű építése, leszerelése és üzemben kívül helyezése	atomerőmű építése, üzemidejének meghosszabbítása, felhagyása – méretmegkötés nélkül	–	–

11. táblázat: példák a jogszabályi mellékletek tartalmának összehasonlítására.

Az engedély iránti kérelem, illetve a hatástanulmány tartalmát úgy kell előírni, hogy figyelembe vegyék a tervezés adott fázisában rendelkezésre álló információkat (hiszen még nem végleges tervről van szó), illetve a jelenlegi vizsgálati módszereket és tudományos ismereteket (amelyek alkalmazása elvárható). A kormányrendelet 6. számú melléklete ehhez általános követelményeket határoz meg, amelyeket az előzetes eljárás során, a szükséges módon konkretizálnak.

Az összevont hatóságról pedig annak alapján lehet dönteni, hogy a környezet-használó azt kéri-e, illetve hogy mindkét engedélyezés feltételei vizsgálhatók-e már (mint látni fogjuk, az Eke. eljárásban többletfeltételként a BAT előírása szükséges, összevonni csak az erre vonatkozó információk birtokában lehet).

A környezetvédelmi hatóság egyébként a két előzetes eljáráson (vizsgálat, konzultáció) túlmenően akár más eljárásában vagy szakhatóságként eljárva is előírhatja a Khv-kötelezettséget, ha abban a másik engedélyezési eljárásban észleli, hogy az érintett tevékenységnek jelentős hatásai lehetnek a környezetre (noha a tevékenység nem éri el a küszöbértéket, vagy a 3. sz. mellékletben rögzített egyéb feltétel nem teljesül, ami alapján a projekt Khv-köteles lenne). Ilyenkor (ha a saját, pl. hulladékgazdálkodási, vízjogi, stb. engedélyének kiadásáról van szó) felfüggeszti az eljárást, és az erről szóló végzésben vagy szakhatósági állásfoglalásában környezeti hatástanulmány elkészítésére kötelezi a beruházót, előírva a tanulmány tartalmi követelményeit is.

Ezek után következhet – egyik alternatívaként – a (szűkebb, műszaki-természettudományos értelemben vett) **környezeti hatásvizsgálat**. A hatásvizs-

gálatok tárgyát és módszereit az előzetes eljárást lezáró határozat/vélemény, illetve a kormányrendelet melléklete szabja meg. Hazánkban a vizsgálatok elvégzése, illetve az azok eredményeit tartalmazó, összefoglaló tanulmány elkészítése *a kérelmező kötelezettsége*. A tanulmány készítője azonban nem ő maga, hanem egy külön jogszabályban előírt szakismerettel rendelkező környezetvédelmi, természetvédelmi, tájvédelmi illetve vízügyi szakértő. A hatástanulmány megfelelőségét a szakértői közreműködés előírása mellett az biztosítja, hogy a tanulmány *tartalmi elemeit előzetesen körülírják,*¹⁶⁸ *illetve a hatásvizsgálati eljárásban résztvevők (a hatóság, a szakhatóságok, a nyilvánosság) megismerik, s adott esetben kifogás tárgyává tehetik.*

2011-ig hazánkban semmilyen nem volt előírás arra, hogy ki készíthet hatástanulmányt. A hatástanulmány a hatásvizsgálati eljárás meghatározó dokumentuma, ezért a legtöbb uniós tagállamban igyekeznek garantálni az abban foglaltak szakszerűségét és pártatlanságát is. Németországban, pl. az adott projekt engedélyezéséről első ízben döntő hatóság készíti a hatásokat leíró és értékelő „közérdekű összefoglalót.” Hollandiában a hatóság jelöli ki a szakértőket, Ausztriában pedig az ún. környezetvédelmi ügyészt is bevonják a dokumentáció értékelésébe.¹⁶⁹

A környezetvédelmi, illetve az egységes környezethasználati *engedély iránti kérelmet*, s annak kötelező mellékleteként a Khv. eredményeit összefoglaló *környezeti hatástanulmányt* az előzetes eljárás lezárásától számított *két éven belül lehet benyújtani*. Ez az idő elegendő az előírt vizsgálatok elvégzésére, a kérelem összeállítására, ugyanakkor biztosítja, hogy az előzetes vizsgálat során figyelembe vett információk ne avuljanak el.

A Khv-eljárás a környezetvédelmi engedély iránti kérelem és a környezeti hatástanulmány benyújtásával indul. A tanulmánynak különösen az alábbiakra kell megfelelő mélységben kitérnie:

- a tevékenység alapadataira (azok esetleges eltérésére az előzetes vizsgálati dokumentációhoz képest),
- az igénybevételek és terhelések részletes bemutatására,
- a hatásfolyamatok és a hatásterület leírására,
- a várható környezeti hatások (erősségének, tartósságának, visszafordíthatóságának, stb.) becslésére és értékelésére,
- az egészségügyi kockázatokra,
- a tervezett környezetvédelmi intézkedésekre,
- a vizsgálatok módszereire és korlátaira, a tanulmány forrásaira,
- s nem utolsósorban a tanulmányhoz készíteni kell egy *közérthető összefoglalót*, amely lehetővé teszi, hogy megállapításait a laikus állampolgárok is megértsék.

A kérelem beérkezését követően **a hatóság közleményben** hozza nyilvánosságra az eljárás megindításának tényét, az eljárás lehetséges kimenetelét, illetve hogy

¹⁶⁸ MAGYAR, TOMBÁ CZ, FÜLÖP, TESZÁR i.m., 199-268.

¹⁶⁹ FODOR László, Környezetvédelmi igazgatás az ezredfordulón, Publicationes Universitatis Miskolciensis, Sectio Juridica et Politica, Tom. XVII., Miskolc University Press, 2000, 74-85.

milyen módon ismerhetők meg a tervezett tevékenységre vonatkozó adatok, s tehetők arra vonatkozóan észrevételek. A nyilvánosság bevonásában itt is közreműködnek **az érintett települések jegyzői**, akik a zöldhatóságtól megkapják, s a helyben szokásos módon **közhírré teszik** a közleményt, illetve legalább 30 napra hozzáférhetővé teszik a kérelmet és a közérthető összefoglalót. A nyilvánosság és részvétel elve ebben az eljárásban az előzetes vizsgálatnál fokozottabban érvényesül. Azon túlmenően, hogy minden dokumentum (a kérelemtől a szakértői véleményeken át a szakhatósági hozzájárulásokig) hozzáférhető, egy (napilapban előre közölt időpontban) **közmeghallgatást is tartanak**.

A közmeghallgatás helyszíne főszabály szerint a telepítés helye szerinti önkormányzat által biztosított helyiség.¹⁷⁰ Több érintett település esetén vagy az érintettek nagy számára tekintettel több közmeghallgatás is tartható. A kormányrendelet szerint – ha az érintett nyilvánosság eljárásban való részvétele szempontjából nem jár hátránnyal – a közmeghallgatás az eljáró hatóság (a kormányhivatal) hivatalos helyiségében is megtartható.

Álláspontunk szerint a közmeghallgatásnak a hatóság helyiségébe történő kitűzése a lakhelytől való nagyobb távolságra tekintettel minden olyan esetben hátrányos, amikor a zöldhatóság székhelye és a telepítés helyszíne szerinti település eltér egymástól, hiszen az érintett nyilvánosság (közösség) számára a részvétel nagyobb megterheléssel jár. Így, a főfelügyelőség által folytatott eljárásokban (pl. autópálya-szakaszok építésének az engedélyezése során), amelyekben a közmeghallgatást a gyakorlatban Budapesten, adott esetben a helyszíntől több száz kilométerre tartják, sérülnek a részvételi jogok.

A közmeghallgatásról *a szakhatóságokat* (a Népegészségügyi Szakigazgatási Hivatalt mindig, míg a többi a feladatkörük érintettsége esetén), *a kérelmezőt, illetve az ügyféli minőségüket és részvételi szándékukat bejelentő, környezetvédelmi társadalmi szervezeteket külön is értesítik*. A közmeghallgatásról **jegyzőkönyv** készül, amely tartalmazza az észrevételek összefoglalását, s ugyancsak bárki számára hozzáférhető (a hatóság azt köteles az interneten közzétenni). Az észrevételek a hatóságot nem kötik, de a döntés során azokat figyelembe kell venni. **A hatóság az összes adat alapján dönt**, s az adatok körét a lakossági észrevételek is alakítják.¹⁷¹

A döntést tehát nem a lakosság hozza meg, abba közvetlen módon beleszólni sem tud, azt ugyanis a közigazgatás elveinek, szabályainak megfelelően, együttdöntési hatáskörben a határozatot kiadó hatóság, és az ügyben megkeresett, állásfoglalást tevő szakhatóságok hozzák meg.

Amennyiben a tevékenység környezeti hatásai szomszédos ország területén is jelentkeznek, **nemzetközi környezeti hatásvizsgálati eljárásra** is sor kerül, az érintett ország hatóságainak, nyilvánosságának bevonásával (az erről szóló, 1991-es Espoo-i Egyezménynek megfelelően).¹⁷²

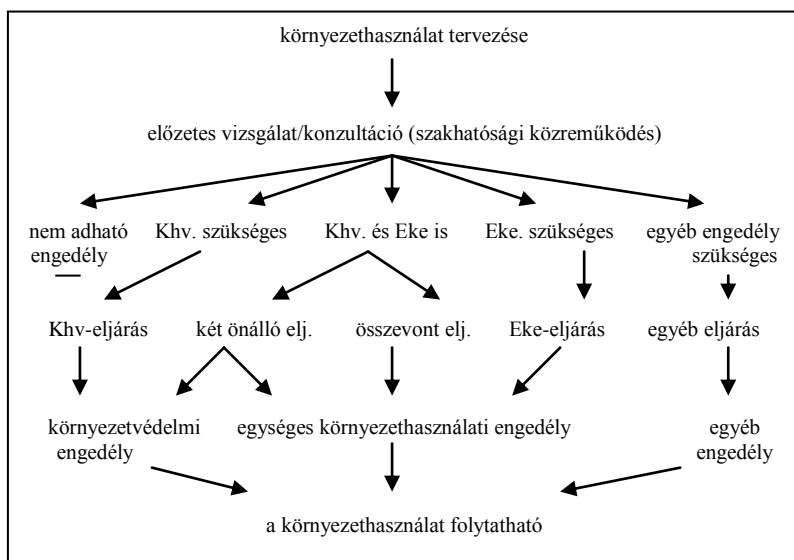
¹⁷⁰ MAGYAR, TOMBÁ CZ, FÜ LÖ P, TESZÁ R i.m., 272-275, 356-360.

¹⁷¹ MIKLÖ S László, A környezeti hatásvizsgálatok nyilvánosságáról, Európai Jog 2001/1, 24-29.

¹⁷² MAGYAR, TOMBÁ CZ, FÜ LÖ P, TESZÁ R i.m., 375-400.

A hatóság végül **kiadja a környezetvédelmi engedélyt**, vagy **elutasítja a kérelmet**. A **határozatot** (az önkormányzatok közreműködésével) **nyilvánosságra kell hozni**. A hatóságnak – mérlegelés nélkül – elutasító döntést kell hoznia, ha a megvalósítás nemzetközi kötelezettségvállalást, vagy a Nemzeti Környezetvédelmi Programban meghatározott célkitűzést veszélyeztetne. Amennyiben a földhatóság engedélyt adott, annak **feltételeket** is kell tartalmaznia. Ilyenek lehetnek különösen a környezeti hatásokat csökkentő intézkedések, a mérési és ellenőrzési követelmények, illetve – ha szektorális jogszabály előírja – a kibocsátás egyedi határértékei. Amennyiben arra lehetőség van, törekedni kell a más (szektorális, pl. vízjogi) jogszabályokban meghatározott követelmények teljesítésére is, s az engedélybe azokat is bele kell foglalni. Így az egyéb jogszabályokban előírt, külön engedélyek kiadása akár feleslegessé is válhat.

A határozatnak az érvényességi idejét is rögzítenie kell, ami (hacsak jogszabály nem ír elő ennél rövidebb időt) minimum öt év, de az engedély határozatlan időre is megadható. Erről a hatóság a tevékenység környezeti hatásai, a telepítéshez szükséges idő, a tevékenység folytatásának tervezett időtartama alapján dönt. Ha az engedély lejár, s a környezethasználó folytatni kívánja a tevékenységet, akkor annak engedélyezésére már környezetvédelmi felülvizsgálat alapján kerülhet sor.



12. ábra: az új környezethasználatok engedélyezésének vázlata.

A további előírások egy része a már kiadott engedélyre vonatkozik. A környezetvédelmi (illetve az egységes környezethasználati) engedélyt vissza kell vonnia a hatóságnak, ha a megvalósítást 5 éven belül nem kezdték meg, ha azzal a jogosult nem kíván élni, illetve akkor is, ha időközben a megvalósítás feltételei (pl. a környezetállapot) lényegesen megváltoztak.

6. Az egységes környezethasználati engedélyezés

Ebben a pontban is az EU szabályozása, azon belül az ipari kibocsátási irányelv a kiindulópontunk. Az integrált szennyezés-megelőzés követelményeit vesszük sorra, kiemelve azok közül az engedélyt, valamint a szabályozás-módszertan körében már említett BAT sajátos feltételrendszerét (természetesen a műszaki tartalom ismertetése nélkül). Ezt követik az uniós jognak megfelelő, egységes környezethasználati engedélyezési rendszer fontosabb eljárási elemei. Az EU által megkövetelt „integrált környezetvédelmi engedély” fontosabb tartalmi feltételeit a hazai szabályozás bemutatása során nem ismételjük meg.

6. 1. Az európai szabályozás (IPPC)

A magyar egységes környezethasználati engedély hátterében az Európai Unió integrált szennyezés-megelőzési és ellenőrzési rendszere áll (az angol elnevezés rövidítése IPPC, ezért ezt a jogintézményt gyakran IPPC-engedélynek is hívják). Az IPPC angolszász eredetű jogintézmény, mintájául a brit integrált szennyezés-megelőzési szabályozás szolgált, amely nagyfokú együttműködést, rugalmasságot és gyakorlatiasságot kíván a közigazgatástól. Sajátossága (és egyben a végrehajtás nehézsége), hogy nem csak a kibocsátások, hanem az alkalmazott technológia szintjén is beavatkozik a környezethasználatokba.¹⁷³ E tekintetben mércéje a BAT.

A 96/61. sz. EK tanácsi és parlamenti irányelv vezette be ezt a rendszert, amelynek célja **a környezetszennyezés integrált megelőzése és csökkentése**, mégpedig **a környezetnek, mint egésznek a magas szintű védelme** érdekében. Arra kötelezte a tagállamokat, hogy a meghatározott, jelentős terheléssel járó (többnyire) **ipari létesítményeket egy sajátos engedélyezési eljárásnak vessék alá**, amely valamennyi, alapvető környezeti elemet (a földet, vizet és a levegőt) érő hatás vizsgálatára kiterjed (belső integráció).

Az eredeti irányelv és a jogintézmény elnevezése a belső integrációra utal, tartalmilag azonban e tekintetben a szabályozás a hatásvizsgálatról szóló irányelv mögött elmarad, hiszen szűkebb a figyelembe veendő szempontok köre (pl. nem szerepelnek itt az élővilág, s az elemek közti kölcsönhatások). Ugyanakkor koncepcionálisan túllép azon, amennyiben tartalmi követelményeket is rögzít az érintett környezethasználatokra, mégpedig nem csak az újakra, hanem a működőkre is.¹⁷⁴

Az irányelvet 2010-ben a 2010/75 EU parlamenti és tanácsi irányelv váltotta fel, amelyet a tagállamoknak 2013-ra kellett (illetve kellett volna) saját jogrendjükbe átültetniük. Az új irányelv a címe szerint **az ipari tevékenységekből származó környezetszennyezés megelőzéséről és csökkentéséről** szól (röviden ez az ipari kibocsátásokról szóló irányelv). Az integrált szennyezés-megelőzési és ellenőrzési rendszer mellett több, korábban önálló, speciális irányelv előírásait is

¹⁷³ TOMBÁ CZ Endre, MAROSSY Zoltán, AZ IPPC-direktíva alkalmazásának problémái az Európai Unióban, in: Környezetpolitikánk európai dimenziói, szerk. Kerekes Sándor, Kiss Károly, MTA TK, Budapest, 2004, 109-110.; FODOR, Integratív környezetjog... i.m., 98-101.

¹⁷⁴ FODOR, Integratív környezetjog... i.m., 98.

magában foglalja, amelyek az ipari környezetvédelem szabályaihoz tartoznak (pl. a titán-dioxid ipar, a nagy teljesítményű tüzelőberendezések vagy a hulladékgéztetés szabályait, amelyek közül néhányat a III. fejezetben, a levegővédelmi szabályozás keretében ismertetünk). Ebben a pontban azonban csak az integrált szennyezés-megelőzési és ellenőrzési rendszert tárgyaljuk.

A szabályozás létesítmény-orientált, tárgyi hatálya alá az irányelv mellékletben felsorolt – energiatermelést, fémgyártást és fémfeldolgozást, vegyipari, ásványfeldolgozást, hulladékkezelést és egyéb – tevékenységeket (pl. intenzív állattartást) végző üzemek (helyhez kötött műszaki egységek) tartoznak.

Mivel az irányelv az engedélyeztetési kötelezettséget (akárcsak a hatásvizsgálati irányelv a Khv-kötelezettséget) valamely paraméterhez is (pl. üzemméret, kapacitás – a Khv-nál előírtnál alacsonyabb – küszöbértékéhez) köti, adott esetben létesítmény-összegesség is képezheti annak tárgyát. Ha tehát egy üzemeltető több tevékenységet folytat ugyanazon a telephelyen, azok jellemzőit összegességükben kell figyelembe venni.

Az irányelv hatálya alá (szemben a Khv-val) nem csak az újonnan létesítendő üzemek tartoznak, hanem a *már működők is*. Ez egyfelől azt jelenti, hogy a rendszer bevezetésekor a már működő létesítményekre is kiterjesztették a követelményeket, (2007. október végéig)¹⁷⁵ nyolcéves határidőt adva a megfeleltetéshez; másfelől az irányelv alapján már engedélyezett létesítményeket időről időre felül kell vizsgálni, és az engedélyüket annak alapján megújítani, módosítani vagy visszavonni.

A már működő ipari létesítmények megfeleltetése a környezetvédelmi követelményeknek igen komoly kihívást jelentett a tagállamok számára. Számos országban még ma is több száz létesítmény működik az előírt integrált engedély nélkül. Emiatt, pl. Olaszország és Spanyolország esetében a Bíróság már elmarasztaló ítéleteket hozott a Bizottság által indított kötelezettségszegési eljárásban, de az ítéletek végrehajtására nem került sor, és a Bizottság újabb eljárásokat indít, amelyek immár pénzügyi szankciók kiszabásával zárulhatnak.

A hatóság alapvető feladata, hogy *az engedélyben kibocsátási határértékeket határozzon meg* az üzem számára.¹⁷⁶ Ez történhet egyedileg, nemzeti vagy akár uniós normára utalással is. Az érintett káros anyagokat az irányelv csupán példálózó jelleggel sorolja fel. A határértékeket a BAT alapján (az annak alkalmazásával lehetséges legkisebb kibocsátás szintjének megfelelően) kell megállapítani, de bizonyos feltételek fennállása esetén (ha a létesítmény műszaki sajátosságai vagy a telephely földrajzi adottságai miatt aránytalan költséggel járna) a hatóság a Bizottság egyidejű értesítése mellett ettől eltekinthet.

A BAT-on alapuló határérték még az olyan tagállamokban is jelentős szigorítást jelentett, mint Ausztria, amely egyébként az uniós tagállami átlagnál komolyabb környezetvédelmi elvárásairól ismert. Részben a BAT, illetve a helyi környezeti adottságok figyelmen kívül hagyása, részben az érintett létesítmények körének szűkítése miatt született elmarasztaló ítélet vele szemben a C-78/04. sz. ügyben.

¹⁷⁵ Az Európai Unió környezetvédelmi szabályozása i.m., 561.

¹⁷⁶ MAGYAR, TOMBÁCS, FÜLÖP, TESZÁR i.m., 482-483.

Az *emisszió* (kibocsátás) az irányelv definíciója szerint *valamennyi, helyhez kötött vagy mozgó forrásból származó, közvetlen vagy közvetett, anyag-, zaj-, rezgés- és hőkibocsátás, függetlenül attól, hogy annak befogadója a levegő, a víz vagy a talaj*. A kibocsátási határérték pedig ***egy kibocsátás adott mennyisége, koncentrációja vagy szintje***, amelyet az adott időszakban nem lehet túllépni. A határértékek adott esetben azokkal egyenértékű, más paraméterekkel illetve műszaki előírásokkal egészíthetők ki, vagy akár helyettesíthetők is.

A határértékek meghatározásánál figyelembe kell venni az adott létesítmény műszaki adottságait, telephelyét és a helyi környezeti feltételeket is. Az, hogy e tényezőket milyen mértékben és módon veszik figyelembe, már a tagállamok döntési kompetenciájába tartozik. E kritériumokat az irányelv indokolása szerint azért iktatták be, mert míg a legjobb elérhető technikát mindig egy adott iparág, addig a határértékeket mindig egy konkrét létesítmény vonatkozásában kell meghatározni. Abban az esetben pl., ha a környezetminőségi normák betartása még a BAT alkalmazásával sem lehetséges, akkor annál is szigorúbb feltételeket kell szabni. Az irányelvnek így módon lényeges szabályozási eleme az emisszió-korlátozás és a környezetminőség (immisszió) összekapcsolása.

Az irányelv szerint tehát a határértékek megállapításakor alapvetően arra kell tekintettel lenni, hogy az adott ipari tevékenység esetében melyek a legjobb, elérhető technológiák, és hogy azok milyen minimális kibocsátást tesznek lehetővé. Ezen kívül ***a BAT alkalmazása az engedélyezés feltétele***, illetve ***a környezethasználó*** (üzemben tartó) anyagi jogi ***kötelezettsége*** is.

Az irányelv szerint a BAT alatt azt ***az elérhető, leghatékonyabb és legfejlettebb megoldást kell érteni, amely lehetővé teszi a kibocsátások és azok környezeti következményeinek elkerülését, csökkentését***. A környezeti hatások megítélése átfogó megközelítést igényel, amelynek szempontjait a IV. sz. melléklet adja: nyersanyagigény, hulladékszegény technológia alkalmazása, újrahasznosíthatóság, a kibocsátások jellege és mértéke, baleset-megelőzés és mindenekelőtt a műszaki-tudományos fejlődés.

A BAT előírása több lépésben történik. Először az egyes ipari ágazatokra vonatkozó, ún. BAT-referencia dokumentumok készülnek el, mégpedig európai szinten. Ezek az adott tevékenység minden egyes fázisára meghatározzák, hogy melyik megoldás (-ok) a leginkább kívánatos (-ak). Ezeket a különböző érdekcsoportok (a vállalatok, a környezetvédők, a tagállami hatóságok) bevonásával állítják össze, s a nemzeti hatóságok rendelkezésére bocsátják (ezek alapján nemzeti BAT-referencia dokumentumok készülnek; amelyek hazánkban a környezetvédelmi tárca hivatalos lapjában, a Környezetvédelmi Értesítőben jelennek meg). A BAT konkretizálása az engedélyezési eljárásban történik, amikor a hatóság és a vállalat (társadalmi részvétel mellett) kiválasztja a lehetséges BAT-ok közül a (helyi környezethez és vállalati adottságokhoz illeszkedő) a legmegfelelőbbeket.

A korábbi szabályozás szerint a BATREF-ek maguk nem voltak kötelezőek, csupán figyelembe kellett őket venni a határértékek megállapításakor. 2013-tól azonban e dokumentumok összefoglaló részeit, az ún. „BAT-következtetéseket” az engedélyező hatóságoknak kötelezően alkalmazniuk kell. Ezekbe már bizo-

nyos határértékeket is belefoglalnak (jellemzően szigorúbbakat a korábbi technológiai határértékeknél). Egy új BATREF végrehajtására az EU 4 éves határidőt biztosít. Érdekességgént jegyezzük meg, hogy a BATREF-ek igen terjedelmes műszaki leírások, amelyek jelentős részének nem áll rendelkezésre a hivatalos fordítása, ami megnehezíti az alkalmazásukat.

A 2010-ben bevezetett, szigorúbb szabályok teljesítése alól az irányelv 2020-ig mentesíti a már működő hőerőműveket, amelyekben szemet égetnek. A tagállamoknak az érintett létesítmények felújítására ún. átállási tervet kell készíteniük és a Bizottsággal jóváhagyatniuk.

Az üzemeltetőknek – különösen a BAT alkalmazásával, de azon túlmenően is – *meg kell tenniük minden megfelelő intézkedést a környezetszennyezés elkerülésére, illetve a hulladékok keletkezését el kell kerülniük, a keletkezett hulladékokat pedig fel kell dolgozniuk. Az energia-felhasználás során hatékonyan (takarékosan) kell eljárniuk, minden szükséges lépést meg kell tenniük a balesetek megelőzése és a következmények elhárítása érdekében, végül a telephely környezetének megnyugtató helyreállítása érdekében a tevékenység végleges felhagyása esetére is meg kell tenniük a kellő lépéseket.*

E kötelezettségek megállapítására is az engedélyben kerül sor. Amennyiben a szennyezés csökkentése azt kívánja meg, akár a tevékenység korlátozására is sor kerülhet, pl. azzal, hogy egy állattartó telep méretének (az állatállománynak) a csökkentését írják elő (ld. a C-585/10. sz. ügyben hozott ítéletet).

Új előírás, hogy bizonyos létesítmények (üzembe helyezésének, módosításának) az engedélyezéséhez a beruházónak ún. talajállapot- és felszín alatti víz állapot jelentést (alapállapot-jelentést) kell benyújtania, ami a majdani felhagyáskor lehetővé teszi az eredeti állapottal való összehasonlítást, és a beruházó esetleges felelősségének a megállapítását.

A tartalmi elvárások mellett nagy jelentősége van (a Khv-hoz hasonlóan itt is) az **eljárási garanciáknak**. Az engedélyezési eljárás kérelemre indul, amelynek tartalmaznia kell a tervezett tevékenység környezeti hatásainak leírását és egy közérthető összefoglalót is. Adatokat kell szolgáltatni arról, hogy az üzemeltető milyen módszereket kíván alkalmazni a kibocsátások elkerülésére, és készíteni kell egy ún. környezetvédelmi mérleget is.

A kérelmet és mellékleteit megfelelő ideig hozzáférhetővé kell tenni azért, hogy **a lakosság álláspontját** még a határozathozatal előtt kifejezésre juttathassa. Itt is sajátos részvételi szabályok érvényesülnek, ha az adott tevékenység hatásai várhatóan túlterjednek az adott ország területén. Ilyenkor **a szomszédos tagállamot** tájékoztatni kell, és kétoldalú együttműködés keretében kell biztosítani az érintett lakosság részvételét.

Ha egy létesítmény engedélyezése tekintetében (akár egy, akár több eljárásban) több különböző hatóság jár el, akkor pedig (a beruházó adminisztratív terheinek a csökkentése érdekében) biztosítani kell **az eljárások és a hatóságok előírásai közötti összhangot**.

A hatóságoknak ellenőrzési tervet kell készíteniük minden érintett létesítményre, abban rögzítve többek közt a helyszíni szemlék gyakoriságát (magasabb kockázattal járó létesítmény esetén éves, alacsonyabb kockázat esetén legalább hároméves időközönként kell erre sort keríteni). A Khv-irányelven túlmutató előírás az is, amely szerint az engedélyben megszabott feltételeket (a tagállamok által előírt időközönként) **rendszeresen felül kell vizsgálni** (ennek időközeit a tagállamok határozzák meg.). *A határidő letelte előtt is* kötelező a felülvizsgálat, s annak során a feltételek módosítása, ha

- az üzem által okozott *környezetszennyezettség* olyan súlyos, hogy új határértékekre van szükség,
- ha az időközben *megváltozott BAT* a kibocsátás jelentős csökkentését tenné lehetővé (anélkül, hogy alkalmazásának költségei aránytalanok volnának),
- ha *üzembiztonsági szempontból* más technológia alkalmazása szükséges, és végül, ha ezt
- az Unió vagy az adott tagállam által kibocsátott *új jogszabályok* teszik szükségessé.¹⁷⁷

Jól látható, hogy *a Khv- és az ipari kibocsátási irányelv követelményei és tárgyi hatálya részben fedi egymást* (a nagyobb, új, ipari létesítmények esetén). Az irányelv szerint ezért abban az esetben, ha egy adott létesítménnyel összefüggésben korábban már lefolytattak **Khv-t**, akkor annak az **eredménye az IPPC-eljárásban figyelembe veendő**. A Khv-irányelv módosítása (1997) pedig kifejezetten felhatalmazza a tagállamokat arra, hogy akár össze is vonják a két eljárást.

6. 2. Az egységes környezethasználati engedélyezés

A tankönyv lezárásának időpontjáig az ipari kibocsátási irányelv hazai jogba való átültetésére még nem került sor, tehát a magyar jog még nem felel meg az új európai elvárásoknak.

A hazai jog megfeleltetése tehát késedelemmel történik meg, minden esetre már folyamatban van. Az egyeztetés alatt álló kormányrendelet-tervezet kiterjed az új jogintézményekre (BAT-következtetések, alapállapot-jelentés, ellenőrzési terv, stb.). Ezek mellett figyelemre méltó, hogy az EU környezetvédelmi vezetési és hitelesítési rendszerében (EMAS – ld. alább) részt vevő létesítmények körében – kedvezményként – 1 év helyett 1-3 évben állapítaná meg a rendszeres ellenőrzés gyakoriságát.

Az egységes környezethasználati engedélyezés hazai jogforrásai azonosak a környezeti hatásvizsgálatával (a Kvt., illetve a 314/2005. sz., XII. 25-ei kormányrendelet). A kormányrendelet 2. sz. melléklete rögzíti az Eke-köteles létesítmények körét.

Ez az engedély többféle eljárás eredményeképpen szerezhető meg:

¹⁷⁷ MAGYAR, TOMBÁ CZ, FÜLÖP, TESZÁR i.m., 487.

a) A legegyszerűbbnek tekinthető eset, amikor új létesítményt kívánnak engedélyeztetni, amelyik egyáltalán nem esik Khv-kötelezettség alá, mert ilyenkor (a környezethasználó ilyen irányú kérelme esetén) legfeljebb az **előzetes konzultáció előzi meg** az egységes környezethasználati engedélyezési eljárást. (Ezt az előző pontban írtaknak megfelelően a környezethasználó kezdeményezheti, ha szükségesnek látja.)

b) Ha Khv-ra is szükség van, akkor többféle megoldás képzelhető el.

ba) Amennyiben van Khv-kötelezettség, mégpedig a jogszabály alapján, akkor nincs előzetes vizsgálat, de előzetes konzultáció kezdeményezhető. Ezt követi a két engedélyezési eljárás, összevonva vagy összekapcsolva (a két engedélyezési eljárás egymáshoz való viszonyát ld. alább).

bb) Ha van Khv-kötelezettség, de az a hatóság döntésén múlik (tehát a tevékenység a 2. és a 3. mellékletben is szerepel), akkor előbb előzetes vizsgálatra kerül sor, s azt követően a Khv-eljárás és az Eke-eljárás követelményeit is teljesíteni kell.

Ez azonban nem két egymástól független eljárásban történik.

a) Ha ugyanis ezeket **eljárásokat** (az előzetes vizsgálat alapján) **össze lehet vonni**, akkor – a környezethasználó kérelmére – egyetlen eljárásban (4 hónapos határidővel) lehet megszerezni az Eke-engedélyt.

b) Ha ez nem lehetséges, akkor pedig – mint azt a Khv-eljárás kapcsán már említettük – két **önálló eljárásra kerül sor**, ami azt jelenti, hogy előbb a Khv-eljárást le kell folytatni, majd a környezetvédelmi engedély kiadását követően következhet az egységes környezethasználati engedélyezési eljárás, de nem teljes egészében, hanem csak azok a lépései, amelyekre a Khv-eljárásban még nem kerülhetett sor (ebben az esetben az eljárási határidő kétszer 3 hónap).

Az Eke. esetében nem kell olyan mélységű hatásvizsgálatokat végezni, mint a Khv. esetében, de *a kérelemnek be kell mutatnia a tevékenység alapadatait, az alkalmazandó technológiát (BAT), illetve mindazon követelmények teljesülését, amelyeket az irányelv is előír* (hulladékcsökkentés, energia-takarékosság, stb.). Hatástanulmány nem készül, ugyanakkor a nyilvánosság tájékoztatása érdekében *közérthető összefoglalót* kell készíteni.

Khv-kötelezettség az 1. melléklet alapján	Eke-kötelezettség a 2. sz. melléklet szerint	Khv-kötelezettség a 3. melléklet alapján
szénbányászat 100 ezer t/év felett, külszíni fejtésnél pedig 25 ha területtől, védett természeti területen mindig	szénbányászat 100 ezer t/év felett, külszíni fejtésnél 25 ha területtől	szénbányászat (ha nem tartozik az 1. mellékletbe), a tevékenység felhagyása
azbeszt termékek gyártása 200 t/év azbesztfelhasználás felett	azbeszt termékek gyártására szolgáló létesítmény	azbeszt termékek gyártása (ha nem esik az 1. mellékletbe) 100 t/év késztermék előállításától

papírgyártás 200 t/nap késztermékgyártástól	papírgyártás 20 t/nap termelési kapacitáson felül	papírgyártás 20 t/nap késztermék gyártásától (ha nem esik az 1. mellékletbe)
---	---	--

13. táblázat: példák az Eke- és Khv-kötelezettséggel egyaránt érintett környezethasználatokra

Az egységes környezethasználati engedély ***minden, a zöldhatóság hatáskörébe tartozó – külön jogszabályban meghatározott - engedélyt magában foglal. Sajátos tartalmi elemei*** (amelyek a Khv-eljárás során csak részben érvényesíthetők) a BAT előírása, a kibocsátási határértékek meghatározása, környezetvédelmi intézkedések és követelmények (különösen a talaj, a víz és a levegő szennyezésének megelőzése, a zajkibocsátás mérséklése, a hulladékokkal való környezetkímélő gazdálkodás céljából), illetve szükség esetén (működő létesítményeknél) *teljesítési határidő* megállapítása. Ha a célállapot illetve a szennyezettségi határérték eléréséhez szükséges, akkor további (a BAT alkalmazásán túlmenő) követelmények (pl. szigorúbb határértékek) is előírhatók. Emellett – tekintve, hogy az irányelv a létesítmények üzemeltetését (üzembe helyezését), s nem megvalósítását (építését) köti feltételekhez – a hatóság ebben az eljárásban ún. ***próbaüzemet is előírhat***, amelynek során bizonyítani kell, hogy ténylegesen teljesülnek a környezetvédelmi követelmények, illetve a teljesülés érdekében, az elvégzett mérések alapján beállíthatók az üzem berendezései. A próbaüzem (legkésőbb 6 hónap) során a zöldhatóság engedélyével el lehet térni az Eke előírásaitól, de annak leteltét követően az üzemelés kizárólag az Eke-ben meghatározott feltételek betartásával lehetséges.¹⁷⁸

A próbaüzem a már (megépíteni) engedélyezett, de üzembe még nem helyezett létesítmény (üzem) összes eszközének együttes és meghatározott ideig tartó üzemszerű működtetése abból a célból, hogy ellenőrizni lehessen, hogy az előírászerű, folyamatos működés biztosítható-e. (Beállításokat és méréseket végeznek, kiképzik a személyzetet, stb.) A kormányrendelet legalább évenkénti ellenőrzést ír elő valamennyi létesítményre, de bizonyos technológiáknál ez nem elegendő illetve nem megfelelő, a próbaüzem előírására ilyen esetekben kerülhet sor.

Az engedély időbeli hatályát (érvényességi idejét) a kormányrendelet némileg eltérően állapítja meg, mint a környezetvédelmi engedély esetében. Itt ugyanis csak határozott időre (korábban 5, 2013-tól már minimum 10 évre) szólhat az engedély, s előírás egy ***ötévenként esedékes felülvizsgálat*** lefolytatása is, tehát az újbóli engedélyezésre az érvényességi időtől függetlenül is, rendszeresen sor kerül. A jogszabályok az irányelvnek megfelelően rögzítik az engedélyezési feltételeket, illetve a felülvizsgálatot indokoló, további körülményeket.

Ide tartozik, ha a zöldhatóság megállapítja, hogy a kibocsátások mennyiségi vagy minőségi változása miatt új kibocsátási határértékek megállapítása szükséges, vagy az egységes környezethasználati engedélyhez képest jelentős változás történt, vagy a környezethasználó – tevékenységében – jelentős változtatást kíván végrehajtani. Ha az elérhető legjobb technikában bekövetkezett jelentős változás következtében új kibocsátási határértékek, követelmények előírása szükséges; ha a

¹⁷⁸ MAGYAR, TOMBÁ CZ, FÜLÖP, TESZÁR i.m., 612-614.

működtetés biztonsága új technika alkalmazását igényli; ha a létesítmény olyan jelentős környezetterhelést okoz, hogy az a korábbi engedélyben rögzített határértékek felülvizsgálatát indokolja.

Ebben az eljárásban is érvényesülnek a szakhatóságok bevonására és a nyilvánosságra vonatkozó követelmények (ide értve a Khv-eljárás kapcsán szabályozott nemzetközi eljárást is), az ügyintézési idő pedig 2 hónap. A nyilvánosságot szolgálja az említett közérthető összefoglaló, *a környezethasználó által tett intézkedések a lakosság tájékoztatására* (ezeket előre meg kell tervezni), illetve a zöldhatóság és a jegyző közreműködése (hirdetmény, kifüggesztés), mégpedig a Khv-eljáráshoz hasonló módon. Itt azonban *nem kötelező közmeghallgatást* tartani (persze a Ket. általános szabályai lehetővé teszik a zöldhatóság számára annak előírását ebben az eljárásban is). A *lakossági észrevételek* megtételére tehát *alapvetően írásban* nyílik mód, a jegyzőnél. Az észrevételeket érdemben kell vizsgálni, majd a *határozat* – ahogyan a Khv. esetében is – *ugyancsak nyilvánosságra kerül*.

7. A környezetvédelmi felülvizsgálat

A felülvizsgálatot illetően a kiindulópontunk a hazai szabályozás, hiszen az EU viszonylag szűk körben ír elő ilyen kötelezettséget horizontális intézkedésként. A jogintézmény alkalmazásának eseteit és a hatóság által alkalmazható intézkedéseket emeljük ki.

Az anyagi jogi követelmények betartatásának egyik leghathatósabb eszköze a felülvizsgálat.¹⁷⁹ A környezetvédelmi felülvizsgálat (mint azt az engedélyezési rendszer felvázolásakor már láttuk) *már megkezdett tevékenységekkel foglalkozik, azok hatásainak a feltárására, megismerésére, illetve a környezetvédelmi követelményeknek való megfelelés ellenőrzésére* irányul. Tárgya tehát a tevékenység környezeti jellemzőinek a bemutatása, s azok alapján a tevékenység folytatásáról való döntés. Az, hogy korábban, a tevékenység megkezdéséhez volt-e szükség engedélyre, illetve hogy kapott-e arra engedélyt az üzemeltető, a Kfv. hatálya szempontjából közömbös. Azokban az esetekben viszont, amikor már (Khv. alapján) engedélyezett tevékenység felülvizsgálatáról van szó, a Khv. előrejelzéseit össze kell vetni a ténylegesen bekövetkezett hatásokkal.

A felülvizsgálat rendeltetését meghatározó Kvt. az érintett tevékenységek körét szélesebben állapítja meg, amennyiben azok nem csak (a többi engedélyezési kötelezettséggel érintett) környezethasználatok lehetnek. Ebből a szempontból ugyanis tevékenységnek minősül valamely – környezethasználattal, környezetveszélyeztető magatartással vagy környezetszennyezéssel járó – művelet, illetőleg technológia megkezdése, folytatása, felújítása, helyreállítása és felhagyása, továbbá az ezekhez szükséges építési és egyéb előkészítési munka végzése is.

A Kfv. esetében a jogszabályok nem tesznek különbséget a vizsgálat és az eljárás között (mint a Khv. és a környezeti hatásvizsgálati eljárás esetében), a Kvt. legutóbbi módosításához készült miniszteri indokolás azonban igen. Ennek

¹⁷⁹ MIKLÓS László, Környezetjogunkról a gyakorlat tükrében, Európai Jog 2003/4, 26.

alapján a felülvizsgálat a környezethasználó számára előírt, s általa elvégzett vizsgálati és dokumentálási tevékenység, míg a felülvizsgálati eljárás az a hatósági eljárás, amelyet a zöldhatóság folytat le az általa elrendelt felülvizsgálat dokumentációjának a benyújtásakor (ennek ügyintézési ideje két hónap).

A hatóság a jogszabályi rendelkezések szerint bármikor – amikor szükségesnek látja – *elrendelheti*, míg bizonyos esetekben **köteles elrendelni** a felülvizsgálat lefolytatását. Utóbbi körbe tartozik, ha

- **környezetveszélyeztetést, környezetszennyezést, illetve környezetkárosítást** észlel,
- a környezetvédelmi engedélyhez, illetőleg egységes környezethasználati engedélyhez kötött tevékenységet **engedély nélkül** vagy az engedélytől eltérően kezdték meg, illetőleg folytatják,
- a külön **jogszabályban meghatározott feltételek** fennállnak; így különösen pl. az Eke. esetében *eltelt az 5 év*, illetve az engedélyezéskor figyelembe vett *körülmények lényegesen megváltoztak* (ezek tekintetében a környezethasználót bejelentési kötelezettség terheli); három éven belül megvalósított, több kisebb fejlesztés esetén, ha azok révén a tevékenység *eléri a Khv-kötelezettség küszöbértékét*.

Ezeket túlmenően elképzelhető, hogy a tevékenységek egy körére jogszabály írja elő a felülvizsgálatot, konkrét határidő tűzésével. Így, pl. az egységes környezethasználati engedély első ízben történő megszerzésére a már működő létesítmények esetén a 193/2001. (X. 19.) sz. kormányrendelet írta elő a teljes körű felülvizsgálatot, illetve az engedély megszerzését 2003. január elsejei határidővel. A hulladékgazdálkodásról szóló 2000:XLIII. tv. a működő hulladéklerakók felülvizsgálatát írta elő 2002. december 31-ig.

A környezethasználót a hatóság kötelezi a tevékenység jellemzőinek (technológia, műszaki állapot), környezeti hatásainak (terhelések, igénybe vételek), és a veszély elhárítása érdekében vagy a tevékenység felhagyása esetére tervezett intézkedéseknek a bemutatására. A felülvizsgálatot szakértő végezheti, de annak hitelességeért, a közölt adatok valóságáért a felülvizsgálatra kötelezett (az érdekelt, tehát a környezethasználó, a tulajdonos) tartozik felelősséggel. Ha a hatóság hibás vizsgálati eredményt vagy valótlan adatokat észlel, akkor megismételt felülvizsgálatot írhat elő, az érdekelt költségére.

A felülvizsgálat (felülvizsgálati dokumentáció) *tartalmi követelményeit* a 12/1996. (VII. 4.) KTM rendelet határozza meg, igen részletesen. Annak alapján, hogy a hatóság mely hatások és környezeti elemek tekintetében rendeli el a vizsgálatot, **teljes körű vagy részleges** felülvizsgálatról beszélhetünk (előbbi esetében minden, a rendelet mellékletében megadott szempontot vizsgálni kell, míg utóbbi esetben a felülvizsgálat csak egy vagy több környezeti problémára irányul, amelyeket a hatóság határoz meg).

A rendelet szerint teljes körű felülvizsgálat esetén a rendkívüli események (üzemzavar), a zajok és rezgések, a hulladékok, valamint azon terhelések és igénybe vételek bemutatása szükséges, amelyek a következő környezeti elemeket érintik: föld, talaj, víz, levegő, élővilág.

A felülvizsgálat alapján folytatódó hatósági eljárásba *be kell vonni a szakhatóságokat és a nyilvánosságot is*. A felülvizsgálati dokumentációhoz közérthető összefoglalót kell csatolni. Amennyiben Khv-köteles, de környezetvédelmi engedély nélkül működő környezethasználatról volt szó, **közmeghallgatást** is kell (egyéb esetekben pedig lehet) tartani. A felülvizsgálati eljárás *eredménye* többféle lehet:

- Khv-köteles, vagy engedély nélkül működő létesítmény esetén a *környezetvédelmi működési engedély*,
- *a kérelem elutasítása*, illetve a *tevékenység megtiltása*,
- az Eke-kötelezettség hatálya alá tartozó környezethasználat esetén az *egységes környezethasználati engedély módosítása*, visszavonása.

Az engedélyben *feltételek* (környezetvédelmi intézkedések, biztosítékadás) is előírhatók. Mivel adott esetben olyan hatásai lehetnek a vizsgált tevékenységnek, amelyek környezetveszélyeztetéssel vagy károsítással járnak, **a hatóság** a felülvizsgálat során – a további működés feltételeinek meghatározásáig, tehát még az eljárás lezárása előtt – végrehajtható intézkedésként **rendelkezhet a tevékenység** (teljes körű vagy részleges) **korlátozásáról vagy felfüggesztéséről**.

Korlátozás, ha a tevékenység folytatását bizonyos időszakhoz kötik (pl. a zajos tevékenységet éjszaka nem lehet folytatni), vagy az üzemet csak csökkentett kapacitással lehet működtetni. A felfüggesztés esetében egyáltalán nem végezhető tovább a tevékenység. Ezek az intézkedések szükség esetén érvényben maradhatnak az eljárást lezáró határozat jogerőre emelkedéséig. A felfüggesztéshez képest a tilalom végleges, arról az eljárást lezáró határozatban lehet intézkedni.

8. A telepengedély

A jegyző hatáskörébe tartozó telepengedélyt csak röviden tárgyaljuk, jelentőségének kiemelése mellett, a vonatkozó kormányrendelet főbb rendelkezései alapján.

A Kvt. 66. § (1) bekezdésében felvázolt engedélyezési rendszer utolsó szintjére tartozó hatósági engedélyek közül kiemeljük a telepengedélyt, amely kifejezetten környezetvédelmi jellegű engedély. Ennek kiadása az 57/2013. (II. 27.) sz. kormányrendelet szerint a telep fekvése szerinti település **jegyzőjének** a hatáskörébe tartozik. A szabályozás hatálya nem terjed ki az átfogó környezethasználati engedélyek (környezetvédelmi engedély, egységes környezethasználati engedély, környezetvédelmi működési engedély), valamint a fémkereskedelmi engedély alapján folytatható tevékenységekre.

A jogszabály egyes, a mellékleteiben felsorolt **ipari** (termelő, szolgáltató) **tevékenységeket** (mint amilyen a dohánytermékek gyártása, fémmegmunkálás, mezőgazdasági vegyszerek tárolása, stb.) telepengedélyhez, míg másokat (pl. szőrmekészítés, csomagolás, játékgyártás) bejelentéshez köt. A kötelezettség szempontjából jelentősége van a telep fekvésének is, ugyanis pl. ipari területen az egyébként engedélyköteles tevékenység folytatásához is elegendő a bejelentés.

Megjegyezzük, hogy a 2008 előtti szabályozás minden érintett tevékenységet engedélyhez kötött, amihez képest a jelenlegi megoldás – miszerint a tevékenységek jelentős részének elegendő a bejelentése – a környezethez való jogra (a visszalépés tilalmára) tekintettel vitatható. Mint arra a jövő nemzedékek országgyűlési biztosa (többek közt 2009-ben, a telepengedélyezésről szóló korábbi kormányrendelet alkotmányellenességének megállapítására irányuló indítványában) rámutatott, a telepengedélynek ilyenkor is nagyon jelentős szerepe lenne a helyi környezeti konfliktusok kezelésében, hiszen sokszor lakókörnyezetben vagy ahhoz közel, a Khv-köteles vagy Eke-köteles létesítményektől alig elmaradó hatással járó tevékenységekről van szó.¹⁸⁰

A hatóságnak a kérelem illetve bejelentés nyomán meg kell vizsgálnia, hogy a tevékenység az adott település helyi építési szabályzata (illetve az épített környezet alakításáról és védelméről szóló törvény előírásai) szerint végezhető-e; s ha nem, akkor nem adhat ki engedélyt, illetve a tevékenységet megtiltja (a telepet bezáratja). Ha engedély szükséges, az eljárásban szakhatóságok (a zöldhatóság, a népegészségügyi szerv, a katasztrófavédelmi igazgatóság, stb.) vesznek részt. A szakhatósági közreműködés biztosítja többek közt az ivóvíz-minőségi, a levegő-, zaj- és felszín alatti vízvédelmi, a higiénias, közegészségügyi, tűzvédelmi és örökségvédelmi követelmények érvényesülését.

A nyilvánosság és a részvétel elve szűk (még a Ket. szerinti hatásterületi ügyfél fogalomnál is szűkebb) körben érvényesül, amennyiben ügyféli jog csak a telephellyel közvetlenül határos (szomszédos) ingatlanok tulajdonosait (társasház esetén csak a közös képviselőt) illeti meg.

Az engedélyekről az illetékes jegyző nyilvántartást vezet (a nyilvántartott telepek listáját az interneten is közzéteszi), s értesíti a telephely szerinti település jegyzőjét, illetve tűzveszélyes tevékenységek esetén a tűzoltóságot is. Amennyiben az érintett tevékenységgel kapcsolatban környezetszennyezés, -károsítás vagy -veszélyeztetés miatt érkezik bejelentés, a zöldhatóság környezetvédelmi felülvizsgálatot rendel el.

¹⁸⁰ Beszámoló a jövő nemzedékek országgyűlési biztosának 2011. évi tevékenységéről, OBH, Budapest, 2012, 216-218.

9. Környezetvédelem a felszámolás és a végelszámolás során (környezeti állapotvizsgálat)

Míg a 4–8. pontban tárgyalt jogintézmények az engedélyezés rendszeréhez kapcsolódtak, a következő két eszköz – a jogforrási rendszer kapcsán áttekintett, vizsgálati elemzéssel együtt – más döntési szintek esetén hivatott a környezeti szempontok figyelembe vételét biztosítani. (A döntési szintek áttekintését ld. a fejezet 4. 3. pontjában!) A jogutód nélküli megszűnés követelményei mögött nincs Európa-jogi szabály, ezért kiindulópontunk a hazai joganyag, amit egészen röviden foglalunk össze.

A gazdálkodó szervezetek (cégek) jogutód nélküli megszűnésekor szükség lehet az ún. környezeti terhek rendezésére.¹⁸¹ Ennek érdekében a gazdálkodó szervezet vezetője nyilatkozatot készít és küld a hatóságnak, a bíróság is értesíti a környezetvédelmi hatóságot az eljárás megindulásáról, illetve a hatóság szükség esetén környezeti állapotvizsgálatot rendel el. A jogszabályi meghatározás szerint a környezetvédelmi állapotvizsgálat a környezeti terhek meghatározására vagy pontosítására irányuló, olyan – *szakértő által végzett – környezeti felmérés* (értékelés), *amelynek során a környezetveszélyeztetés, -szennyezés, -károsítás, illetve -károsodás megállapítható*, továbbá *ennek megszüntetéséhez költségbecsléssel ellátott javaslatot és műszaki megoldást ad*.

A környezeti állapotvizsgálat hasonlít a felülvizsgálatra, amennyiben mindkettő *már ténylegesen jelentkező környezeti hatásokra és azok következményeire irányul*, illetve mindkettőnek ismert *teljes körű és részleges változata* egyaránt. Az állapotvizsgálat szükségessége azonban nem a tevékenység függvényében, pl. annak megszűnésekor, hanem *az azt folytató vállalkozás (üzemeltető) megszűnésekor*, a felelősség érvényesítése érdekében merül fel. A cég megszűnésétől függetlenül ugyanis a tevékenység folyhat tovább (jogutódlás a tevékenység folytatásában).

E tárgykörben irányadó jogforrásaink az 1991. évi XL. törvény a csődeljárásról és a felszámolási eljárásról, a 2006. évi V. törvény a cégnyilvánosságról, a bírósági cégeljárásról és a végelszámolásról, valamint a 106/1995. (IX. 8.) sz. kormányrendelet a felszámolási eljárás és a végelszámolás környezet- és természetvédelmi követelményeiről.

A jogintézmény alkalmazása nem önálló eljárásban, hanem *felszámolási, vagy végelszámolási eljárásban történik*. Ezekben az eljárásokban valamennyi, a megszűnő cég vagyona terhelő kötelezettség (adósság) rendezésére törekednek. A környezeti terhek éppen úgy az adósságok köré tartoznak, miként az elmaradt munkabérek, adó- és járulékfizetési, kártérítési kötelezettségek. Abban az esetben (végelszámolás) ha a cég vagyona nem fedezi az összes adósságot, különös jelentősége van a kötelezettségek sorrendjének. A környezeti terheket a törvény (az első helyen álló, kifizetetlen munkabérek után) a második helyen említi: „...a környezeti károsodások és terhek rendezésének, az engedély nélkül

¹⁸¹ ROMÁN Róbert, A megszűnő gazdálkodó szervezetekkel kapcsolatos környezetvédelmi szabályozás problémái, Agrár- és Környezetjog 2011/11, 52.

más célra hasznosított termőföld eredeti állapotba történő helyreállításának, valamint a termőföldvédelmi követelmények betartásának a költsége...”

Környezeti teher alatt kell érteni – a gazdálkodó szervezetre háruló, illetve a felszámoló vagy végelszámoló felelősségi körébe tartozó – *minden kiadást, amely a környezet- és természetvédelmi jogszabályok, valamint hatósági előírások által előírt követelmények kielégítéséhez szükséges* (pl. bírságfizetés, járulékfizetés, a kármentesítés költsége).

Az eljárás során első lépésként a (felszámolás alatt álló) gazdálkodó szervezet vezetője köteles (a felszámolási, illetve végelszámolási eljárás megindításától számított 15 napon belül) a felszámolónak, illetve végelszámolónak, valamint az illetékes környezetvédelmi hatóságnak egy ún. **környezeti terhekkel kapcsolatos nyilatkozatot** tenni.

Ezt a nyilatkozatot **telephelyenként** kell elkészíteni (vagyis adott esetben több nyilatkozat készül, amelyeket több illetékes hatósághoz kell eljuttatni), bemutattva a telephelyet, az ott jelenleg folyó tevékenységet, az azzal járó környezetterheléseket, illetve igénybevételeket. A nyilatkozat összefoglalja a jelenlegi és a korábbi tevékenység folytatása, illetve beszüntetése által okozott (akár a telephelyen kívül észlelhető), jelentős környezeti károsodásokat, veszélyeztetéseket. Tartalmaznia kell továbbá a környezeti terheket, illetve az ezekhez kapcsolódó költségek becslését, valamint az azok megszüntetéséhez kapcsolódó teendőket.

A környezetvédelmi nyilatkozatot a zöldhatóságnak kell értékelnie, elbírálnia, különböző, az adott tárgykör szerint hatáskörrel rendelkező szakhatóságok bevonása mellett.

A Népegészségügyi Szakigazgatási Hivaltal mindig be kell vonni, míg a többi szakhatóságot csak feladatkoruk érintettsége esetén. Így, pl. ha a gazdálkodó szervezet vagyonában termőföld, illetve erdő található, a Nemzeti Élelmiszerlánc-biztonsági Hivatal is részt vesz az eljárásban.

Miután a **zöldhatóság** (a szakhatóságokkal együtt) a benyújtott nyilatkozatot megvizsgálta, mérlegelési jogkörében kétféle döntést hozhat: *a nyilatkozatot elfogadja, jóváhagyja* – ebben az esetben a jóváhagyó határozat alapján kerülhet sor a környezeti terhek, károk rendezésére. Amennyiben ez nem lehetséges, akkor **környezeti állapotvizsgálatot ír elő**. Így dönthet a hatóság akkor, ha

- az adott telephelyen (az elmúlt 20 évben bármikor) olyan tevékenység folyt, amelyik (a felszámolás kezdő időpontjában hatályos jogszabályok szerint) **Khv-köteles, Eke-köteles, illetve hulladékkezelési engedély alapján folytatható**, vagy
- a nyilatkozatból, illetőleg egyéb iratból (pl. hatósági nyilvántartásból) **jelentős környezetkárosodás, illetve környezetveszélyeztetés** állapítható meg.

A környezeti állapotvizsgálatot csak olyan **szakértő** (személy vagy szervezet) végezheti el, *aki a felülvizsgálat végzésére is jogosult, és független* az adott gazdálkodó szervezettől.

Az állapotvizsgálat főbb tartalmi elemei hasonlóak a nyilatkozatéhoz, az állapotvizsgálat azonban több tekintetben részletesebb, konkrétabb. Át kell tekinte-

ni a környezeti állapotot (állapotfelmérés, telephelyenként, környezeti elemenként, illetve hatótényezőnként), azokkal a korábbi tevékenységekkel együtt, amelyek előidézték – akár a telephelyen, akár azon kívül – a környezet tapasztalható károsodását. A gazdálkodó szervezet minden tevékenységét (technológiai és környezetvédelmi szempontból) részletesen körülírják, különös tekintettel azokra, amelyek jelenleg a környezetveszélyeztetést, -szennyezést, illetve -károsítást előidézik. Fontos a tevékenység megszűnése miatt bekövetkező környezetre gyakorolt hatások bemutatása is. Ki kell terjednie továbbá a vizsgálatnak azokra a (hatósági határozatokban előírt, vagy egyébként szükségesnek vélt, a bemutatott problémák megoldását szolgáló, ütemezett) teendőkre, amelyek a környezetkárosodások, és veszélyeztetések megszüntetéséhez, illetve a környezet-, természet- és műemlékvédelmi követelmények kielégítéséhez szükségesek. Az állapotvizsgálat részeként is meg kell adni a környezeti terhek rendezésének költségbecslését, illetve jelezni kell, hogy mindezek a teendők hogyan érintik a vagyont (telephely) piaci értékesíthetőségét.

A fentiek elbírálása a hatóság dolga, a szakhatóságok bevonása, közreműködése mellett. **A hatóság határozatában az (adós) gazdálkodó szervezetet a bizonyított környezeti károsodások, terhek rendezésére kötelezi**, aminek a végrehajtásáról a felszámolónak (végelszámolónak) kell gondoskodnia. Az megtörténhet azonban a felszámolási, illetve végelszámolási eljáráson kívül, akár azt követően is, amennyiben a vagyontárgy (telephely, üzem) vevője (illetve a hitelező) átvállalja a kötelezettséget. Az ilyen megállapodást a zöldhatóságnak előzetesen meg kell küldeni véleményezésre. Az érintett ingatlan tulajdoni lapjára a hatóság határozata alapján a földhivatal bejegyzi a környezeti terhet (ha az ingatlan az említett módon gazdát cserél, a tulajdoni lapon feltünteti az átvállalás tényét, ha pedig megtörténik a károk rendezése, a hatóság határozata alapján törli azt.)

A környezeti terhekkel kapcsolatos nyilatkozat elmaradása esetén a gazdálkodó szervezet vezetője bírsággal sújtható, míg a környezeti terhek rendezésének az elmaradása esetén a gazdálkodó szervezet vezetője, illetve korábbi vezetői bírói úton vonhatók felelősségre (ez lehet polgári és büntetőeljárás is.)

Amennyiben a gazdálkodó szervezet vagyonaiban védett természeti terület vagy műemlék is áll, aminek az értékesítésére kerül sor a felszámolás illetve végelszámolás során, a Magyar Állam nevében a környezetvédelemért felelős miniszter elővásárlási jogot gyakorolhat.

10. A környezeti vizsgálat (stratégiai környezeti hatásvizsgálat)

E jogintézménynek előbb az uniós, majd a hazai szabályozását foglaljuk össze, röviden, kiemelve az alkalmazás eseteit és jelentőségét.

A Kvt. 43-44. §, valamint a 2/2005. (I. 11.) kormányrendelet szerinti környezeti vizsgálat az Európai Parlament és a Tanács 2001/42/EK irányelve által bevezetett stratégiai környezeti hatásvizsgálatnak (Skv.) felel meg. Ez az eszköz (illetve eljárás) **a várhatóan jelentős környezeti hatással járó, meghatározott szak-**

területre vonatkozó, stratégiai tervek és programok tervezeteinek az előzetes, környezetvédelmi szempontokat érvényesítő vizsgálata.¹⁸²

Az európai uniós *szabályozás célja* kettős: egyrészt a közhatalmi jellegű tervezési-programozási döntések során *érvényesíteni a környezetvédelmi szempontokat* (külső integráció), másrészt *a nyilvánosság elé tární a várható környezeti következményeket* (a nyilvánosság bevonása, tájékoztatása, részvétele a döntéshozatalban).

Természetesen nem mindenfajta terv esetében szükséges az alkalmazása, a kötelezettség alapvetően azon stratégiai döntések körében érvényesül, amelyek közvetlenül megelőzik a környezeti hatásvizsgálattal (Khv.) érintett, egyedi döntéseket.

Az engedély kiadása ugyanis általában egy többszintű, strukturált döntéshozatali folyamat végén álló, egyedi aktus. Akkor kerül rá sor, amikor az adott terület rendeltetéséről, a projekt helyszínéről, vagy épp egy út nyomvonaláról már előzőleg döntöttek. Alternatívák ekkor már aligha vehetők figyelembe. Mindebből az következik, hogy az engedélyezést megelőző döntések – tervek és programok – hatásai is jelentősek, azok tekintetében is szükséges a környezeti hatások feltárása.

Az érintett stratégiai döntések körébe csak olyanok tartoznak, amelyeket (a nemzeti) jogszabályok alapján valamely nemzeti, regionális vagy helyi **hatóságnak kell elkészítenie, elfogadnia**; illetve amelyet a hatóságnak – a jogalkotásra előírt rendben – a törvényhozás elé kell terjesztenie elfogadásra. Nem tartoznak a szabályozás hatálya alá a kizárólag honvédelmi, katasztrófavédelmi, költségvetési tárgyú tervek. Alkalmazni kell viszont a követelményeit a **mező- és erdőgazdasági, halászati, energetikai, ipari, közlekedési, hulladékgazdálkodási, vízügyi, telekommunikációs, idegenforgalmi, területrendezési és földhasználati stratégiák** esetén.

Az alkalmazás – mint említettük – általában előfeltételezi, hogy az adott terv *a Khv-irányelv hatálya alá tartozó projekt engedélyezésének keretét jelentse*. Külön meg kell említeni ugyanakkor az ún. *Natura 2000 területeket*, amelyek érintettsége esetén a természet megőrzése érdekében a tervek és programok Skv-kötelezettsége fennáll akkor is, ha azok nem jelentik engedély keretét.¹⁸³

Ha a tervre vonatkozó nemzeti jogszabály előírja a környezeti szempontok figyelembe vételét vagy a következmények vizsgálatát, az nem eredményezi az EK-irányelv szerinti Skv. elmaradását. A jogalkotó feladata ilyen esetben, hogy a kétszeres vizsgálat elkerüléséről gondoskodjék. Megemlítjük, hogy pl. az 1996. évi XXI. tv. 23. §-a a területrendezési tervek elfogadása, módosítása esetében előírja az ún. területrendezési hatásvizsgálatot.

A **magyar szabályozás** szerint a tervek és programok között vannak olyanok, amelyek esetében **kötelező a környezeti vizsgálat**, ilyenek a következők:

¹⁸² HENDLER, Reinhard, A stratégiai környezetvédelmi hatásvizsgálatról szóló közösségi irányelv hatálya, Magyar Jog, 2002/12., 738-742.

¹⁸³ TÓTH Katalin, Egy irányelv implementációja: A stratégiai környezeti hatásvizsgálat szabályozásának kialakítása Magyarországon, in: Doktoranduszok Fóruma, szerk. Stipta István, Miskolci Egyetem, Miskolc, 2004, 317.

- *településszerkezeti terv, helyi építési szabályzat, nemzeti fejlesztési terv, hulladékgazdálkodási terv* (az országos, területi, megyei, és települési szinten egyaránt), *vízgyűjtő-gazdálkodási terv, országos vagy helyi közúthálózat fejlesztési terv, stb.*
- az említett, tizenkét szakterületbe tartozó, és a Khv-köteles tevékenységek jövőbeli engedélyezése számára keretet adó *tervek, programok* (amelyek pl. a projektek engedélyezése során kötelezően alkalmazandó előírást, feltételt határoznak meg, az adott tevékenység elhelyezésére, méretére, működési feltételeire, természeti erőforrás használatára, stb.)
- a *NATURA 2000 területre* akár csak eshetőlegesen is jelentős káros hatással járó *tervek.*

Egyéb tervek, programok esetében a környezeti vizsgálat elvégzésének szükségessége a várható környezeti hatás jelentőségének *eseti meghatározása* alapján dönthető el (ahogyan a Khv-kötelezettség megállapítása is egyedi döntést igényel az esetek egy részében). Erről *a tervet, programot kidolgozó szervnek kell döntenie* a terv, program kidolgozásának megkezdésekor, az érintett hatóságok (a környezetvédelmi hatóság, a kormányhivatal mezőgazdasági, közegészségügyi szervei, stb.) véleményének figyelembe vételével. Döntésében, pl. az alábbi szempontok játszhatnak szerepet:

- a várható környezeti hatások időtartama, gyakorisága, visszafordíthatósága, országhatáron való áterjedése,
- a várhatóan érintett terület sérülékenysége (a határértékeket elérő vagy azt meghaladó igénybevétel, kibocsátás, illetve szennyezettség esetén),
- a kiváltott társadalmi, gazdasági folyamatok (amelyek közvetett módon környezeti következménnyel járhatnak), stb.

A környezeti vizsgálat a terv, program kidolgozási, egyeztetési és elfogadási folyamatának része. „Nem konfrontál, hanem együtt készül a szakpolitikával, menet közben juttatja érvényre a környezeti érveket.”¹⁸⁴ Magában foglalja egy ún. **környezeti értékelés** elkészítését. Környezeti értékelés nélkül környezeti vizsgálat köteles terv nem terjeszthető elő elfogadásra. A környezeti értékelés *bemutatta a terv tartalmát, várható környezeti hatásait, alternatíváit, stb.* A környezeti értékelést felelős *szakértők készítik* el, együttműködve a terv más részeinek kidolgozóival. A környezeti értékelésről, az érintett (adott esetben szomszéd országbeli) hatóságok és a nyilvánosság bevonásával, *konzultációt* kell folytatni. A bevont hatóságokat és a nyilvánosságot a későbbi döntésről is tájékoztatni kell.

Az irányelv megköveteli, hogy az eljárás résztvevői a terv elfogadása előtt megfelelő időt és tényleges lehetőséget kapjanak arra, hogy a tervről álláspontjukat kialakíthassák. Az erre vonatkozó eljárási rend kialakítása tagállami hatáskör. Hazánkban legalább 30 nap a határidő a vélemények,

¹⁸⁴ FLEISCHER Tamás, MAGYAR Emőke, TOMBÁCSZ Endre, ZSIKLA György, A Széchenyi-terv autópálya-fejlesztési programjának környezeti hatásvizsgálata, in: Környezetpolitikánk európai dimenziói, szerk. Kerekes Sándor, Kiss Károly, MTA TK, Budapest, 2004, 40.

észrevételek előterjesztésére. A döntésről, vagyis a terv/program elfogadásáról pedig a döntéshozó köteles tájékoztatni a nyilvánosságot, a környezet védelméért felelős szerveket és az Országos Környezetvédelmi Tanácsot.

A terv elfogadása, vagyis a *döntés* kialakítása a környezeti értékelés, a környezeti vizsgálat során érkezett hatósági és társadalmi szervezetektől származó *állásfoglalások, esetleg nemzetközi konzultáció figyelembevételével* történik.

Ha a terv/program elfogadására hatáskörrel bíró szerv nem környezetvédelmi hatóság (ez a helyzet az esetek többségében), a bevonandó hatóságok közt szükséges a környezetvédelmi hatóság bevonása.

A figyelembevétel (akárcsak a Khv. európai szintű szabályozásában) azt jelenti, hogy a terv, illetve program elfogadására jogosult szerv (hatóság, jogalkotó, önkormányzat) döntését a vizsgálat eredménye és az említett álláspontok nem kötik; azonban a környezeti hatásokat meg kell ismernie, azokra tekintettel kell lennie (mérlegelés), és ennek során a környezeti érdekeket a többi érdekekkel (szemponttal) egyenrangú módon kell kezelnie.

A környezeti szempontok integrációja akkor valósul meg, ha a környezeti értékelés nem csupán kötelező melléke (melléklete) a tervnek, hanem a tervezés során felmerülő változatok közül a környezeti értékelés szerint legkedvezőbb változatot fogadják el, illetve a vizsgálat során feltárt problémák kezeléséhez szükséges intézkedések is beépülnek a tervbe.

A hazai gyakorlatban a jogintézmény alkalmazása kapcsán számos probléma figyelhető meg.¹⁸⁵ Így, pl. az önkormányzatok gyakran egyáltalán nincsenek tisztában azzal, hogy milyen esetekben kellene az eljárást lefolytatniuk, s az emiatt el is marad. (A településrendezési eszközök elfogadására az épített környezet alakításáról és védelméről szóló törvényben előírt hatósági véleményezés a környezeti vizsgálatot nem pótolja. Megjegyezzük, hogy ez a véleményezés jobban beépült a gyakorlatba, elmaradása miatt az Ab. számos önkormányzati rendeletet semmisített meg.) A környezeti vizsgálat alkalmazása különösen az EU strukturális alapjaihoz kapcsolódó, regionális operatív programok megalkotása körében vált bevett gyakorlattá, azonban az időhiány miatt gyakran formalitás maradt (pl. sokszor már elkészültek a fejlesztési tervek, amikor a környezeti vizsgálat még folyt.)

11. A környezetvédelmi menedzsment és teljesítmény-értékelés jogi keretei

Ebben a pontban nem a jogi szabályozás, hanem a környezet-gazdaságtan illetve környezetmenedzsment tudománya által definiált menedzsment és teljesítményértékelés a kiindulási alapunk. Ehhez kapcsolódóan az EU-nak saját szabályozórendszere van, amit részletesen ismertetünk. A magyar jognak nincsenek sajátos előírásai e körben, így csupán a közigazgatáshoz kapcsolódó egyes kérdésekre térhetünk ki.

Az önszabályozás módszere körében (leegyszerűsítve) háromféle szabályozási eszközt különböztetünk meg. Ezek a környezeti menedzsment, a környezeti teljesítményértékelés (auditálás), és a környezetbarát terméktanúsítás. A környeze-

¹⁸⁵ GYÜRÜ, i.m., 98-101.

ti menedzsment alatt a vállalatok környezetközpontú irányítási rendszerét (KIR) értjük.¹⁸⁶ A teljesítményértékelés a vállalatok, üzemek (újabbán ide értve nem csak a környezethasználókat, hanem pl. a közszolgáltatókat, közigazgatási szerveket is) tevékenységét világítja át. A termékτανúsítás végül termékek, szolgáltatások minősítése és jelölése környezetvédelmi szempontból.

A jó környezeti menedzsment jellemzője, hogy a vállalat felső szinten foglalkozik a környezetvédelemmel, és nem csak betartja, de túl is teljesíti a jogszabályi követelményeket. Alkalmazott eszközei közé tartozik a saját környezetpolitika meghatározása, a munkavállalók képzése, a BAT, a teljesítmény rendszeres (független) értékelése és javítása, az eredmények kommunikálása. A két leggyakoribb KIR az EU által bevezetett EMAS (ld. alább) és az ISO 14000-es nemzetközi szabványsorozat szerinti rendszer. A környezetvédelmi teljesítményértékelés szorosan kapcsolódik a KIR-hez. Az ISO 14031-es szabvány, pl. mérőszámokban fejezi ki (és teszi összehasonlíthatóvá) a teljesítményt. Ennek alapján méri a teljesítményt (szennyező-anyag kibocsátás, nyersanyag-felhasználás, környezetvédelmi eszközök), a KIR működését és a környezetre gyakorolt hatásokat. A jó környezeti menedzsment törekszik arra is, hogy a vállalat termékei illetve szolgáltatásai környezetbarátak legyenek. Ugyanakkor a jó KIR-ből még nem feltétlenül következik, hogy a termék környezetvédelmi szempontból kiemelkedik a hasonló termékek közül, mint ahogyan a környezetbarát terméket sem feltétlenül olyan vállalat állítja elő, amelynek van KIR-je. A környezetbarát (környezetkímélő, ökotermék) jelző ugyanis azon termékekre (szolgáltatásokra) illik, amelyek jó minőségűek, és életútjuk egy vagy több szakaszában (nyersanyag kivonása a természetből, gyártás, szállítás, használat, hulladékkezelés) bizonyítottan alacsonyabb terheléssel illetve igénybe vétellel (hatással) járnak a környezetre a hasonló termékekénél.

Az említett eszközöket a gazdasági életben rendkívül széles körben alkalmazzák. A gazdasági szereplők ágazatról ágazatra, termékről termékre, s országról országra saját rendszereket alakítottak ki (önszabályozás). Ezek áttekintése nem lehetséges, s nem is szükséges számunkra. Ehelyett azzal foglalkozunk, hogy az önszabályozás eszközeit hogyan használja fel a (környezetvédelmi) jogi szabályozás. Olyan rendszereket mutatunk be, amelyekkel kapcsolatban az állam túllépett az ösztönzést, illetve a verseny tisztaságát szolgáló feladatain, s szerepet vállalt a tartalmi és eljárási követelmények kialakításában, érvényesítésében is. Ezzel egy szabályozás-módszertani szempontból vegyes szabályozás jött létre, amelyet önszabályozási gyökerű, de a rendészeti és a gazdasági módszert is érvényesítő intézmények alkotnak.

11. 1. Az EU környezetvédelmi vezetési és hitelesítési rendszere (EMAS)

A környezetvédelmi menedzsment és teljesítmény-értékelés kialakulásához a vegyipar területén bekövetkezett számos baleset, és az ezek nyomán egyre szigorúbbá váló elvárások vezettek. Az iparvállalatok számára ezen eszközök alkalmazása csökkentette a baleseti kockázatokat, s egyúttal a működéssel járó kiadásokat, illetve javította a vállalatok hitelképességét és a felelősségbiztosítás feltételeit.

¹⁸⁶ CSUTORA, KERÉKES, i.m., 111-120.

Ez az eszköz az európai környezetjogba 1993-ban került be.¹⁸⁷ „Az ipari vállalkozások önkéntes részvételéről egy a környezetvédelmi menedzsmentet és a környezeti üzemvizsgálatot szolgáló közösségi rendszerben” (angol elnevezését rövidítve: EMAS) című szabályozást 2001-ben (a Tanács és a Parlament 761/2001. sz. rendeletével) felülvizsgálatnak vetették alá, elsősorban annak érdekében, hogy a rendszerben való részvétel lehetőségét kiterjesszék minden szervezetre (tehát pl. mezőgazdasági vállalkozások, pénzüzetek, de a hatóságok, önkormányzatok számára is). Később újabb felülvizsgálatra került sor az Európai Parlament és a Tanács 1221/2009/EK rendeletével, amely megkönnyítette (olcsóbbá tette) a kis szervezetek (pl. kisvállalatok) részvételét, lehetővé tette az EU-n kívüli teljesítmény elismerését is, illetve összehasonlíthatóvá tette a különböző vállalatok teljesítményét.

Ez az első **jogilag szabályozott rendszer**, amely **átfogó módon igyekszik kiaknázni a környezeti menedzsment és teljesítményértékelés előnyeit**. A rendszer legfontosabb elemét az auditálás (teljesítményértékelés) képezi, amely elvben három tárgykörre irányulhat:

- betartja-e a vállalat a rá vonatkozó *előírásokat* (jogszabályokat, hatósági határozatokat és önkéntes kötelezettségvállalásokat, illetve a hatósággal kötött megállapodásokat),
- megfelelő-e a környezetirányítási rendszere,
- van-e igazolható *teljesítménye* (a kitűzött céloknak megfelelő, folyamatos javulás a környezeti mutatókban).

Az EMAS-ban az értékelés erénye, hogy mindhárom említett területre kiterjed. Nem korlátozódik egyik környezeti elemre vagy egyetlen veszélyeztető tényezőre sem, így a környezetjog integratív elemének tekinthető (ld. a környezet, illetve a veszélyeztető tényezők meghatározásáról írtakat az I. fejezetben!). Érvényesíti a megelőzés, az elővigyázatosság, az együttműködés és a nyilvánosság környezetjogi alapelveit. Az EMAS-rendszer (átfogva a menedzsmentet és a teljesítmény értékelését is) a következő elemekből áll:

a) Az EMAS-ban való részvételre vonatkozó vezetői döntés alapján *először is szükséges egy előzetes környezeti állapotfelmérés*, amelynek során megvizsgálják a vonatkozó környezetvédelmi jogi követelményeknek való megfelelést, a tevékenység környezeti tényezőit (milyen formában és mértékben hat a környezetre), valamint a vezetési gyakorlatot.

b) Ezt követheti a környezeti **vezetési rendszer felállítása** a szervezetnél. Erre vonatkozóan a rendelet nem új szabályokat vezetett be, hanem az **EN ISO 14001** sz. nemzetközi *szabványra* utal, amely egy 1996-ban kifejlesztett, világszerte alkalmazott előírás a környezetirányítási rendszer kiépítésére és értékelésére.

¹⁸⁷ FODOR, Integratív környezetjog... i.m., 113.

Az EMAS az ISO szabvány szerinti KIR-nek csak egy részét fogadja el a saját követelményei egy részével egyenértékűnek. Ennek oka, pl. hogy a szabvány nem követeli meg minden környezetjogi előírás tényleges betartását (hanem csak az amelletti elkötelezettséget) és a vállalati teljesítmény teljes átláthatóságát (nyilvánosságát). Ilyen értelemben az EMAS magasabb szintű követelményeket támaszt a résztvevő szervezetekkel szemben, amelyek teljesítése többé is kerül.

Ennek alapján a résztvevő szervezetek *saját környezeti politikát fogadnak el* a környezeti vonatkozású célokkal és cselekvési elvekkel. Ennek a vonatkozó környezetvédelmi jogi előírások betartása mellett az üzemi környezetvédelem megfelelő, *folyamatos javítására* kell irányulnia, alapvetően a BAT követelményeinek megfelelően. A vállalatvezetés meghatározza a környezeti célok megvalósításához szükséges eszközöket, intézkedéseket, tevékenységeket (tervezés). A működés során a menedzsment biztosítja a környezetpolitika végrehajtását. Ehhez szükséges a *kulcspozíciókban levő személyek feladatainak és felelősségének meghatározása; a célok, a program és a politika kidolgozása a legmagasabb, arra alkalmas szinten; információáramlás és továbbképzés a feladatokról; jogszabály- illetve környezeti következmény-jegyzék vezetése; elvárások megfogalmazása a szerződéses partnerekkel szemben; dokumentált működés és végül rendszeres auditálás* (belső ellenőrzés).

c) A **belső ellenőrzést** általában az adott (gazdasági, igazgatási) ágazat sajátosságait ismerő (belső vagy külső) szakértő folytatja le, a szervezet vezetésének megbízásából. Az ellenőrzés objektív szempontjait rögzíti a rendelet, nagy hangsúlyt helyezve a jogszabályoknak való megfelelésre és a folyamatos teljesítményjavulás számonkérésére. Az ellenőr (auditor) nem csak vizsgálatot végez, hanem javaslatokat is tesz az esetleges hiányosságok kiküszöbölésére. Az évente lefolytatott ellenőrzés eredményeit a vezetés kiértékeli, s szükség esetén módosítja a környezeti politikát.

Az EMAS-rendelet nem részletezi ugyan, de a vezetőségi felülvizsgálat említésével egyértelműen utal arra, hogy az ellenőrzés célja nem csak a teljesítmény dokumentálása, hanem annak javítása is, azaz a visszacsatolás, ami minden KIR fontos része.

d) A szervezet a szervezeten belüli eljárás lezárásaként *dokumentálja a részvételi feltételek teljesítését*, s erről *informálja a közvéleményt* is. Ez (általában évente, kis szervezetek esetén kétfévente) egy ún. **Környezetvédelmi nyilatkozat** elkészítésével, annak (általában három évenként, kis szervezetek esetén négyévente) egy független szakértő általi hitelesítésével, majd (minden évben, az interneten, tájékoztató kiadványban való) nyilvánosságra hozatalával történik.

A környezetvédelmi nyilatkozat leírja a szervezet termékeit, szolgáltatásait és tevékenységét; bemutatja a szervezet környezeti politikáját és vezetési rendszerét; a tevékenység környezeti hatásait; a környezeti célkitűzéseket; a környezeti teljesítmény adatait, évente, összehasonlítható módon (pl. hogyan csökken a hulladék mennyisége); a vonatkozó jogi előírásokat; a nyilatkozat hitelesítésére vonatkozó szakértő adatokat (ki és mikor hitelesítette a nyilatkozatot).

A környezeti teljesítményadatokat illető újdonsága a szabályozásnak, hogy ún. **környezeti alapidatokat** rögzít a rendelet, amelyeket (az összehasonlíthatóság érdekében) minden nyilatkozatban szerepeltetni kell. Ilyenek az energia- és anyagfelhasználás hatékonysága, az a vízfogyasztás, a hulladékkezelés, az egyéb kibocsátások és a biológiai sokféleségre gyakorolt hatások.

A környezeti nyilatkozat szakértői hitelesítését egy bejegyzett környezetvédelmi szakértő végzi; a nyilatkozat a hitelesítéssel válik érvényessé. Ez a **külső ellenőrzés**, amely garantálja, hogy a szervezet ténylegesen megfeleljen a környezetvédelmi követelményeknek, és hogy nyilatkozata a releváns környezeti összefüggéseket mutassa be, félre nem érthető formában. A szakértő **betekintést nyer a dokumentációkba, megvizsgálja a szervezet telephelyeit (üzemeit), meghallgatja az alkalmazottakat.** Jelentést készít, amely tartalmazza a rendelettel ellentétes tényeket, a környezetvédelmi nyilatkozattal szemben támasztott kifogásokat, valamint azon módosításokat és kiegészítéseket, amelyeket a szervezetnek a nyilatkozatba fel kell vennie. Végül a szakértő megvitatja a vezetéssel a felmerült kérdéseket.

A szakértő (szakértői szervezet) ismereteinek a következő területekre kell kiterjednie: a környezetvédelmi üzemvizsgálat módszertana, menedzsment-ismeretek, környezeti problémák, környezeti normák és szabványok, és az érintett környezethasználatokkal kapcsolatos műszaki ismeretek. A szakértőnek felsőfokú végzettséggel kell rendelkeznie, de hangsúlyosak a gyakorlati ismeretek és tapasztalatok is. Ugyancsak a rendelet által támasztott követelmény, hogy a szakértőnek *függetlennek, pártatlannak és minden olyan (gazdasági) befolyástól mentesnek* kell lennie, amely eljárásának kimenetelét érinthetné.

e) Az érvényesített nyilatkozatot meg kell küldeni az illetékes **tagállami szervnek (hatóságnak)**, amely a szervezetet (a megfelelő nyilvántartásba vételi díj megfizetését követően) **nyilvántartásba veszi**. A nyilvántartás adatai bárki számára hozzáférhetők, illetve az Európai Bizottságnak való megküldésüket követően az EU hivatalos honlapján is elérhetők az érintett szervezetek adatai.

Az EMAS rendszerében részt vevő *szervezetek nyilvántartását általában állami szervek látják el.* Ez alól Németország kivétel, ahol a gazdasági kamarák és a kézműves kamara jár el.¹⁸⁸

A nyilvántartásba vétellel a szervezet jogot szerez arra, hogy használja az ún. EMAS-védjegyet. Ez egy tanúsítvány, amely kifejezésre juttatja a rendszerben történő eredményes részvételt. Ez a szervezetek részvételének az egyik ösztönzője, hiszen (levélpapíron, cégtáblán, a szervezet reklámanyagaiban, stb. való) használata alkalmas a szervezet imázsának a javítására. A védjegyet ugyan közvetlenül termékreklámként felhasználni nem lehet, de szerepelhet, pl. a szervezet termékét árusító üzlet polcán.

Mivel az EU rendeleti úton szabályozza a saját környezeti menedzsment- illetve teljesítményértékelési rendszerét, biztosított, hogy valamennyi tagállamban azonos feltételek szerint lehessen hozzájutni a tanúsítványhoz.

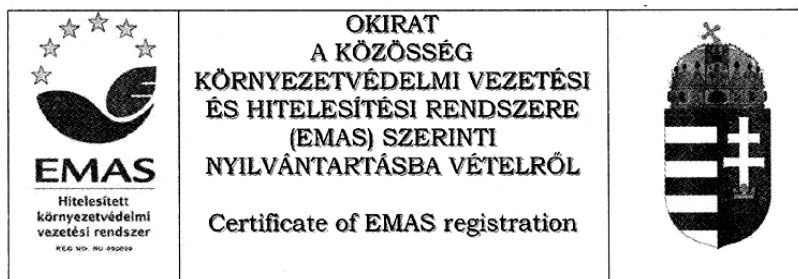
¹⁸⁸ ERBGUTH, SCHLACKE i.m., 129.

Amennyiben azonban a tagállamokban – az EU környezetvédelmi jogharmonizációs intézkedései ellenére – eltérő környezetvédelmi jogi követelmények érvényesülnek (pl. az uniós jogban nem szabályozott szakterületeken, vagy az irányelvek eltérő tagállami transzpozíciója és hatósági jogalkalmazási gyakorlata miatt), a tanúsítványok mögött mégis eltérő teljesítmények állnak.

A tagállamoknak csupán a rendeletben meghatározott kérdésekben (mint a megfelelő hatóság kijelölése és a szakértők akkreditálása) kell jogszabályt alkotniuk. Hazánkban a Kvt. 81/A. §-a adja a ***a környezetvédelmi vezetési és hitelesítési rendszer (EMAS)***” szabályozásának az általános keretét. Eszerint *a környezethasználó saját környezetvédelmi teljesítményének értékelése és javítása, valamint a közvélemény megfelelő tájékoztatása érdekében vehet részt a rendszerben.* Felülvizsgálja (illetve vizsgálhatja) tevékenysége környezeti hatásait, környezeti nyilatkozatot készít, majd azt hitelesített és nyilvántartásba vétel céljából benyújtja az erre feljogosított szervezetnek, továbbá ezt követően mindenki számára hozzáférhetővé teszi.

Noha a Kvt. nem érzékelteti, fel kell hívnunk a figyelmet arra, hogy az európai rendszer kapcsán használt „teljesítmény értékelése”, illetve „felülvizsgálja” kifejezések nem azonos tartalmúak a Kvt-ben szabályozott környezetvédelmi felülvizsgálattal és a teljesítményértékeléssel.

Az uniós rendelet végrehajtását biztosító hazai jogszabály – a 308/2010. (XII. 23.) sz. kormányrendelet – szerint a szakértőket a *Nemzeti Akkreditációs Testület* veszi nyilvántartásba (ez egy köztestület, amely 1995 óta Magyarország kizárólagos jogú akkreditációs szervezete), míg a rendszerben eredményesen részt vett vállalatok nyilvántartását az *Országos Környezetvédelmi és Természetvédelmi Főfelügyelőség* vezeti. A szabályozás bürokratikus eleme, hogy a nyilvántartásba vételhez nem elegendő a szakértői hitelesítés, mert a jogszabályoknak való megfelelésről a területileg illetékes zöldhatóságnak is nyilatkoznia kell (a főfelügyelőség megkeresése alapján). A nyilvántartásba felvett vállalatok adatait az interneten közzéteszik. Törlik a nyilvántartásból, aki nem nyújtja be az előírt rendszerességgel a hitelesített környezeti nyilatkozatát, vagy akivel szemben elmarasztaló (pl. bírságot kiszabó) környezetvédelmi hatósági határozat születik.



14. ábra: az országos zöldhatóság által kiadott okirat fejléce az EMAS-védjeggyel.

Magyarországon 2013-ban mintegy 30 szervezet rendelkezett EMAS-logóval, köztük két német érdekeltségű autóipari nagyvállalat, egyes polgármesteri hivatalok építésügyi és környezetvédelmi osztályai és a Magyar Nemzeti Bank. Ezzel szemben az MSZ EN ISO 14001 szerinti rendszerben ezernél is több szervezet vesz részt.

11. 2. A környezeti irányítás és teljesítményértékelés magyar szabályai

Az EMAS szabályozásával az EU egy közös rendszert hozott létre, ami nem zárja ki, hogy a környezetirányítás és a környezetvédelmi teljesítményértékelés terén a tagállamokban más, akár a nemzeti jog által szabályozott követelmények, akár önszabályozási rendszerek létezzenek. A hazai jogban ennek ellenére meglehetősen kevés a menedzsmenthez kapcsolódó előírás. Ilyen, pl. az, hogy (a Kvt. 108. §-a alapján) egyes környezethasználatok esetén szakképzett **környezetvédelmi megbízottat** kell alkalmazni. A megbízott feladata a környezetvédelmi előírások betartására való figyelemfelhívás, jogállását a vállalat és a megbízott közötti szerződés rögzíti.

A megbízott tehát a vállalatvezetésnek nem tagja. Ezzel szemben, pl. Németországban, a környezetvédelemért felelős személy a menedzsment tagja, azaz vezető tisztségviselő.

A törvény ismeri a **teljesítményértékelés** intézményét is, amely azonban nemcsak szabályozás-módszertani szempontból, hanem az értékelés tartalmában is eltér az önszabályozási illetve önszabályozási gyökerű teljesítményértékelésektől (auditálásoktól). A Kvt. erre a **környezetvédelmi felülvizsgálat szabályait** rendeli alkalmazni azzal, hogy itt nem a hatóság által elrendelt, hanem önkéntes értékelésről van szó, amelynek az eredményét (dokumentációját) a hatósághoz be lehet nyújtani jóváhagyásra.

A teljesítményértékelés jóváhagyása határozattal történik. Erre az eljárásra nincsenek sajátos szabályok, a zöldhatóságok a Ket. alapján járnak el, biztosítják a megfelelő nyilvánosságot (közlemény, a jegyzők bevonása útján), adott esetben közmeghallgatást is tartanak. Ez a jóváhagyás nem azonos az EMAS-rendszerben ismert hatósági jóváhagyással, a jogkövetkezménye is eltérő. A jóváhagyás természetesen az önszabályozáshoz tartozó, pl. ISO 14001 szabvány szerinti, auditálások követelményrendszeréhez nem tartozik hozzá.

A Kvt. 2010 óta azon Khv- illetve Eke-köteles tevékenységek esetében is lehetővé teszi a teljesítményértékelés hatósági jóváhagyását, amelyeket engedély nélkül kezdtek meg. A **jóváhagyott teljesítményértékelés** alapján (csakúgy, mint ha a környezethasználó teljes körű Kfv-t végzett volna), a környezethasználó ilyen irányú kérelmére környezetvédelmi működési engedély is adható. A teljesítményértékelés azonban nem csak az engedély alapjául szolgálhat, hanem pl. az EU által egyes infrastrukturális beruházásokhoz biztosított támogatásoknak is a feltétele lehet.

A határozat ennek megfelelően rögzítheti a szükséges környezetvédelmi intézkedéseket a terhelések és igénybevételek csökkentésére, illetőleg jellemzően azt rögzíti, hogy a tevékenység negatív

hatásai elhanyagolhatóak, illetve annak (pl. elkerülő utak esetén) pozitív környezeti hatásai is vannak.

Mindebből nyilvánvaló, hogy a Kvt. szerinti teljesítményértékelés tárgya egy környezethasználat (tevékenység, projekt), míg ezzel szemben az önszabályozási (gyökerű) eszközöké a vállalat illetve az üzem. Megjegyezzük, hogy a Kvt. szerinti elnevezés (a teljesítményértékelés kifejezés) alkalmazása azért sem szerencsés, mert annak (akárcsak a felülvizsgálatnak) valójában *nem része a tényleges (javuló) környezetvédelmi teljesítmény értékelése.*¹⁸⁹

12. A termékek, szolgáltatások „környezetkímélő” jellegének tanúsítása

Első lépésként röviden szövegezzük a termékminősítés illetve termékjelölés fontosabb környezetvédelmi sajátosságairól, majd ezt követően – az alcímnek megfelelően – ismertetjük a termékek kedvező környezetvédelmi tulajdonságainak a szabályait. Mivel e téren mind az EU-nak, mind (attól függetlenül) hazánknak saját jelölési rendszere van, mindkettőt – az „Európai Virágot” és a Környezetbarát Termék Védjegyet is – bemutatjuk.

12. 1. A környezetvédelmi termékminősítésről általában

A környezetvédelmi szempontú termékminősítések rendkívül sokfélék. A minősítés kötelező lehet a termék veszélyessége esetén (ebben az esetben a minősítés az előállításnak, forgalomba hozatalnak a feltétele, akárcsak egy engedély), s önkéntes lehet, ha valamely kedvező tulajdonság megállapítására irányul. A minősítés eredménye (forgalmazhatóság, besorolás veszélyességi kategóriába, különleges használati utasítás, reklám) a fogyasztók tájékoztatására valamilyen termékjelölés formájában megjelenik magán a terméken illetve csomagolásán (az árusítás, tárolás helyén, stb.) is. A termékjelölések megjelenési formájukat illetően lehetnek szövegesek, de vannak képi szimbólum, címke, adott esetben bejegyzett (tanúsító) védjegy formájában megjelenő termékjelzések is, amelyek gyakran valamilyen szöveggel egészülnek ki.

Az EU jogrendje maga is számos termékjelölést ismer, mint amilyen az alább bemutatott Európai Virág (ökocímke), az ellenőrzött ökológiai gazdálkodás címkéje, az energiacímke, vagy az itt nem ismertetendő jelölések közül az újrahasznosítható csomagolás, az elkülönített gyűjtés, a genetikailag módosított szervezetek vagy a környezetre veszélyes vegyi anyagok jelölése.¹⁹⁰

Mind a környezetre való veszélyesség, mind a környezetkímélő vagy környezetbarát jelleg kiemelése viszonylagos. Valamely létszakában ugyanis minden termék és szolgáltatás szükségképpen együtt jár bizonyos mértékű terheléssel illetve igénybevétellel. A kiemelés az átlagostól való eltérésre utal. (Tehát, pl. a

¹⁸⁹ FODOR, Integratív környezetjog... i.m., 94-95.

¹⁹⁰ KRÄMER, i.m. 248-253.

környezetbarát illetve környezetkímélő jelző esetében nem arról van szó, hogy az adott termék vagy szolgáltatás kedvezően befolyásolná a környezet állapotát.)

A termékek pozitív minősítése, mint **önszabályozási (eredetű) gazdasági eszköz** (amellyel a továbbiakban foglalkozunk), a vállalatok, üzemek auditálásával rokon jogintézmény. A módszertani hasonlóság mellett az európai szabályozás szerint a két jogintézmény közötti szoros kapcsolatot erősíti, hogy (az alább bemutatandó rendelet alapján) az Európai Virág odaítélésekor a tagállamok illetékes szervei tekintettel kell, hogy legyenek a terméket/szolgáltatást előállító szervezet EMAS (vagy az ISO 14001-es szabvány) szerinti teljesítményértékelésének a meglétére.

A pozitív termékjelzések **reklámértékkel bírnak**, ezért használatuk különösen népszerű. A jogi szabályozás által elismert illetve alkalmazott jelölések közül kiemelkednek azok, amelyek **valamennyi környezeti tulajdonság értékelése, illetve ún. életciklus-elemzés** eredménye alapján tüntetnek fel. Ezekhez a jelölési rendszerekhez a tanúsítás megbízhatóságára vonatkozó **jogi garanciák** (nyilvánítások, előre rögzített kritériumok, felelős ellenőrző szervek kijelölése, stb.) kapcsolódnak.

A környezetbarát (környezetkímélő) kifejezés átfogó értékelésre utal, aminek a megítélése nehéz. Egy terméknek ugyanis sokféle, környezeti szempontból releváns tulajdonsága lehet, amelyeket összességükben kell értékelni (pl. hulladékszegény-e, könnyen lebomlik-e, mennyi a nyersanyag igénye, tartalmaz-e az ózonkárosító anyagot, stb.) Ha ezek közül csak egyeseket vizsgálunk, az eredmény félrevezető lehet, hiszen egy jó tulajdonság mellett előfordulhat, hogy a termék valamely más tulajdonsága kifejezetten káros a környezetre. E felismerésre volt válasz az átfogó értékelésre törekvés: ilyen jelölést csak olyan termék kaphasson, amelyet minden szempont alapján megfelelőnek találtak.

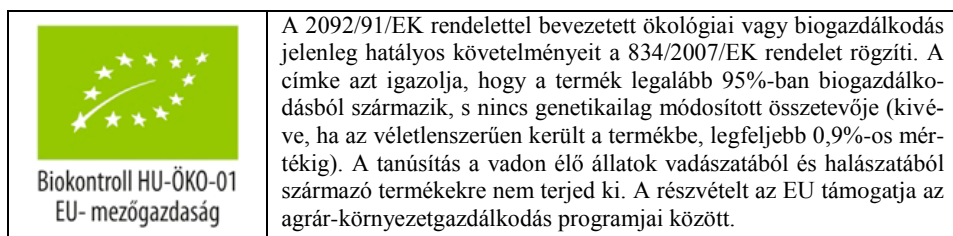
A megfelelő vizsgálatokat nélkülöző (illetve az elismert termékjelölésekhez hasonlító) jelzések *a fogyasztók megtévesztésének* a kategóriájába tartoznak. A *részvizsgálatokon alapuló* termékjelölések, ún. összehasonlítható állítások¹⁹¹ (pl. hulladékszegény, újrahasznosítható, energiatakarékos, ózonkárosító anyagoktól mentes, magas élettartam, stb.) viszont lehetnek jogszerűek is, amennyiben nem sugallják azt, hogy a termék valamennyi környezeti tulajdonsága kedvező.

A környezetbarát jelölés több funkciót képes betölteni: informál, megkülönböztet, és a gazdasági reklám¹⁹² mellett közérdeket, társadalmi funkciót is teljesít. Mivel a termék (szolgáltatás) a gazdasági tevékenység végeredménye, a rá vonatkozó, magas szintű előírások közvetve befolyásolják az üzemi folyamatokat. Az átfogó, életciklus-elemzésen alapuló terméktanúsítások és jelöléseik közül alább az EU öko-címkéjét és a magyar Környezetbarát Termék védjegyet mutatjuk be. Itt említjük meg, hogy az EU pozitív termékjelölései közül kiemelkedik még a mezőgazdaság nyers- és késztermékeire (élelmiszerekre, takarmányokra,

¹⁹¹ CSUTORA, KERÉKES, i.m., 200-202.

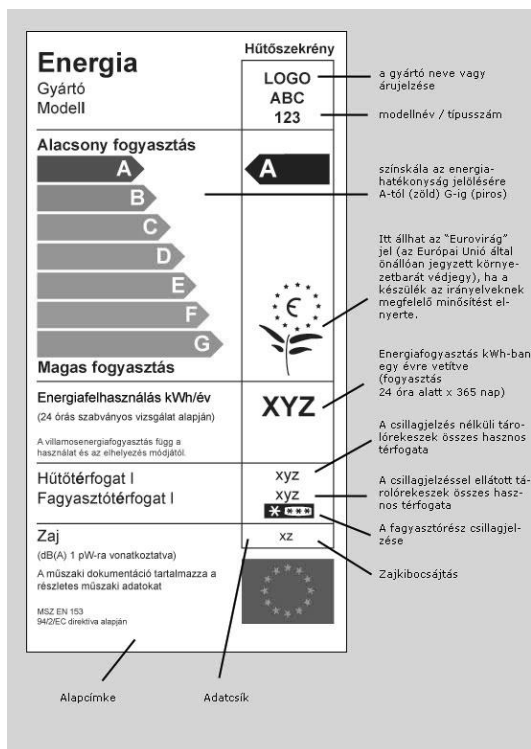
¹⁹² VALKÓ László, A környezeti ipar fejlesztésének környezeti és gazdasági hatásai, in: Szigorodó környezetpolitika (szerk. Kerekes Sándor), MTA, Budapest, 1998, 54.

vetőmagokra) alkalmazott tanúsítási rendszer, amelynek a hivatalos elnevezése ökológiai gazdálkodás (a tanúsított termékeket az „ellenőrzött ökológiai gazdálkodásból származó termék” jelöléssel különböztetik meg.) Ez is átfogó környezeti követelményrendszert érvényesít, amennyiben megjelenik benne, pl. a vetésforgó alkalmazása, az állatállomány szabadtartása, a vegyszerhasználat szigorú korlátozása, vagy a génmódosított szervezetek tilalma (vagyis a talaj-, a víz-, az élővilág védelme, amelyekkel ráadásul összekapcsolja az egészségvédelmet), de összességében mégis csak szektorális eszköz, amennyiben az agrár-környezetvédelemhez tartozik. Az önszabályozási jelleg viszont erőteljesebben érvényesül, hiszen egyrészt önkéntes a tanúsítás, másrészt a követelmények ellenőrzését nem állami szerv végzi (a Biokontroll Hungária Ellenőrző és Tanúsító Nonprofit Kft-t a Magyar Biokultúra Szövetség hozta létre).



15. ábra: az EU termékjelölése az ökológiai gazdálkodásban.

Ezzel szemben, ha **kötelező minősítésről** van szó, a jelölés alkalmazása is kötelező, és további kötelezettségek kapcsolódnak hozzá, amelyek az előállítás, a forgalmazás, a használat során, vagy épp a hulladékká válás után azt hivatottak biztosítani, hogy a jelzett kockázatok ne realizálódjanak. Az uniós szabályozásból példaként említhető az elektromos és elektronikai termékek hulladékairól szóló irányelv, amely szerint minden elektronikai terméket olyan jellel kell megkülönböztetni (ez egy áthúzott hulladékgyűjtő edény), amely a kommunális hulladékban való elhelyezés veszélyére, illetve a szelektív gyűjtés kötelezettségére figyelmeztet. A kötelező jelzések egy része a termékek osztályozását is jelenti, egyúttal összehasonlíthatóvá téve az egyes termékek környezeti hatásait.



16. ábra: az energiacímke és az „Európai Virág” egy címkebe foglalva, magyarázattal.

12. 2. Az Európai Virág (az EU környezetvédelmi címkéje)

A környezetvédelmi címke kiadásának európai közösségi rendszerét 1992-ben vezették be. A szabályozást 2000-ben átfogó revízióknak vetették alá (az 1980/2000 sz. EK tanácsi és parlamenti rendelettel), a hatályos előírásokat a 66/2010 sz. rendelet tartalmazza. A rendelet fő célkitűzései közé tartozik **a fogyasztók minél jobb informálása** és orientálása, az Európa-szerte érvényesülő feltételek megszabásával **a környezetbarát termékeket előállító vállalatok versenyhelyzetének harmonizálása**, és nem utolsósorban **a környezetbarát termékek fejlesztésének, előállításának és fogyasztásának elősegítése**.

A rendelet hatálya a **gyógyszerek, orvostechnikai eszközök és állatgyógyászati készítmények kivételével** valamennyi (jellemzően ipari) termékre, illetve szolgáltatásra kiterjed. A 2. cikkely (4) bekezdése szerint a címke **nem adható ki egyes különösen veszélyes vagy környezetkárosító anyagokra, termékekre**, illetve azon termékekre, melyek előállítási folyamata jár ilyen kockázatokkal.

A termék környezetbarát jellegét nem csak a használati jellemzői határozzák meg, hanem a **teljes életciklusa alatt** kifejtett környezeti hatásai. A rendelet I. sz. melléklete tartalmaz egy sémát a környezetbarát jelleg megítélésére. Ez öt életciklusra (előkészületi, gyártási, forgalmazási illetve csomagolási, használati

és ártalmatlanítási fázis) bontja a termékek élettartamát, amelyek mindig több környezeti szempont – pl. éghajlat, zaj, energiaigény, hulladékkeletkezés, talaj-, víz- és levegőterhelés, a természetre és a biológiai sokféleségre gyakorolt hatások és a környezetbiztonság – szerint vizsgálándók.

A rendelet szerint az első lépés azon termékek körének meghatározása, amelyek **egy termékcsoportba tartoznak**, majd az említett séma alapján, termékcsoportonként **meghatározzák a minősítés feltételeit** (a minősítés kritériumait és vizsgálati szempontjait). A kritériumokat közösségi szinten, a tagállamok, a gazdasági és környezetvédelmi **érdekképviseltek bevonásával** határozza meg, egy erre felállított bizottság, majd adja ki határozatok formájában az Európai Bizottság.

A speciális környezeti szempontoknak *a környezetvédelem magas színvonalát kell szavatolniuk, lehetőség szerint az ún. tiszta technológiák alkalmazásának megkövetelésével*. A termékcsoportokat 3-5 éves időtartamra határozzák meg, a rájuk vonatkozó kritériumok időbeli hatálya is ehhez igazodik.

A környezetvédelmi követelmények egyébként szorosan kötődnek a termékekkel szemben támasztott termékfelelősségi, fogyasztóvédelmi, megbízhatósági, stb. követelményekhez. A környezetbarát minősítésnek ugyanis a kiemelkedő környezeti tulajdonságok mellett olyan feltételei is vannak, mint a garanciavállalás (általában a szokásosnál hosszabb élettartamra, alkatrészekkel való ellátásra), a használati útmutató kiadása, a termék összetevőinek feltüntetése, stb.

A termékcsoportok kijelölésekor azt vizsgálják, hogy az adott termékek azonos célt szolgálnak-e, és hogy versenytársként jelennek-e meg a piacon. A termékcsoportok felállításának gazdasági és környezetvédelmi feltételei is vannak: *az érintett termékek jelentős piaci részesedése, nagy mennyisége, jelentős környezeti hatásai, illetve annak lehetősége, hogy a fogyasztói választás befolyásolása a környezetvédelmi helyzet javulását eredményezze*. Ilyenek, pl. a televíziók, számítógépek, mosószeres, fénnyforrások, másolópapírok, lábbelik, bútorok. A címke (védjegy) kiadásáról a tagállamok által megjelölt (semleges és független) **nemzeti hatóságok** döntenek (a gyártó, esetleg termelői érdekcsoport kérelmére) az érdekeltek meghallgatása után.¹⁹³ *A pozitív döntést indokolással együtt meg kell küldeni az Európai Bizottságnak*, amely továbbküldi annak kivonatát (érdeklődés esetén a részletes indokolást is) a többi tagállam hatóságainak.

A címke használatának feltételeiről a kiadó szerv és a jogosult szerződésben állapodik meg. A védjegy feltüntetése *elsősorban reklámcélokat szolgálhat, de csak kifejezetten a minősített termékkel összefüggésben* (a környezetbarát termék gyártása még nem jelenti az egész vállalat vagy üzem környezetbarát működését, arról az auditálás adhat számot).

Az Európai Virágot 2013-ban kb. 1300 gyártó 17000 termékén lehet szerepeltetni. Magyarországon 6 vállalat tucatnyi termékén (pl. televíziókon, nyomdaipari termékeken, tisztító- és szaniter-szereken, szálláshelyen) tüntethető fel. Egyes országokban (pl. Németországban, Ausztriában) azért kevésbé népszerű, mert *a vele párhuzamosan működő nemzeti tanúsítási rendszer* mellett

¹⁹³ Fodor, Integratív környezetjog... i.m., 144.

nincs rá érdeklődés a vállalatok részéről.¹⁹⁴ 2001-ben elkészült egy munkaterv az európai tanúsítás hatékonyabbá tételére, illetve a tagállami címkék és az uniós szabályozás összhangjának javítására. Ebben olyan elképzelések szerepelnek, mint a nemzeti és európai környezetbarát-kritériumok egyeztetése, a két címke kiadására irányuló eljárás egybevonása vagy a követelmények eltéréseinek nyilvánosságra hozatala.

Magyarországon az Európai Virág odaítélése a 83/2003. (VI. 7.) kormányrendelet alapján, a magyar Környezetbarát Védjegy kiadásához hasonló eljárásban történik.

12. 3. Környezetbarát termékek a magyar jogban

A kedvező környezeti tulajdonságú termékek iránti igény hazánkban jóval korábban jelentkezett, mint hogy arra a jogalkotás felkészült volna. Amellett, hogy a rendszerváltozást követően az import termékek révén megjelentek a különböző külföldi címkék, a hazai gyártók illetve forgalmazók maguk is felfedezték az ebben rejlő reklámlehetőségeket, és különböző feliratokkal kezdték ellátni termékeiket.

Ezek között a leggyakoribb a környezetbarát jelző volt, amely mögött (a '90-es évek elején még) nem állt elismert termékminősítés, ezért piaci megítélése bizonytalan volt. Mint a Gazdasági Versenyhivatal határozatai rámutattak, a környezetbarát fogalom valós tartalma összetett és relatív (mindig csak a technikai fejlettség adott szintjén, az érintett részpiac feltételei között érvényes), ezért a fogyasztók által nem kontrollálható. A környezeti hatások kimutatása bonyolult feladat, amely életciklus-elemzéssel végezhető el, valamennyi környezeti tényező együttes figyelembevételével. Azért, hogy a profitorientált vállalkozók a fogyasztók megnyeréséért folytatott versenyben csak megalapozott információkat közölhessenek, minősítési rendszerre van szükség, amely kiküszöböli, hogy maga a gyártó vagy forgalmazó (elfogultan) minősítse a termékét.

1994 januárjától működik Magyarországon a környezetvédelmi tárca által alapított szervezet, a **Környezetbarát Termék Nonprofit Kft.** (a továbbiakban: Kft.), amely a környezetbarát termékek, technológiák és szolgáltatások megkülönböztetésére a *védjegyhasználat jogát megadja*. A jogszabályi háttérrel a Kvt. (86. §) és a védjegyhasználat feltételeiről szóló 29/1997. (VIII. 29.) KTM sz. rendelet biztosítja. A szabályozás több célkitűzést szolgál: a gyártók, szolgáltatók, forgalmazók és fogyasztók tájékoztatását és motiválását, a kedvezőbb környezeti tulajdonságú termékek elterjedését, és ezáltal a környezeti tudat fejlesztését.

A szabályozás szinte minden termékre és szolgáltatásra kiterjed, kivéve az *élelmiszereket (amelyek egy másik rendszerben biotermékké, azaz ellenőrzött ökológiai gazdálkodásból származó terméknek minősíthetők), italárukat és gyógy-*

¹⁹⁴ A fogyasztók és a vállalatok érzékenyek a környezeti problémákra, de a nemzeti tanúsítást inkább érzik sajátjuknak. Ezt a jelenséget hívják „pozitív implementációs deficitnek” – FODOR László, Környezetvédelmi címkézés az Európai Unióban, in: Fodor László (szerk.): A környezetvédelmi szabályozás elmélete és gyakorlata, debreceni konferenciák I., Lícium-Art, Debrecen, 2003, 63.

szereket. Ugyancsak nem lehet környezetbaráttá minősíteni a veszélyes (pl. mérgező, rákkeltő) anyagokat tartalmazó termékeket.

Tartalmi követelményként a miniszteri rendelet azt határozza meg, hogy a termék az adott igényt kielégítő *egyéb termékekkel összehasonlítva azonos, vagy jobb termékminőség mellett, a környezeti hatást igazoló életúttelemezés alapján, számszerűsített adatokkal bizonyított módon megfelel a pályázati feltételeknek.*

Ezen túlmenően a részletes pályázati és minősítési feltételeket a miniszter által kiadott tájékoztató tartalmazza. Az egyes termékekre (termékcsoportokra) vonatkozó **minősítési feltételek 5 évre** szóló meghatározása az érintett (a környezetvédelmi, vidékfejlesztési, gazdasági, egészségügyi tárcákat magukban foglaló) minisztériumok, a Nemzeti Fogyasztóvédelmi Hatóság, az MTA, a Nemzeti Akkreditáló Testület, a gazdasági és fogyasztóvédelmi érdekképviselők, a környezetvédelmi társadalmi szervezetek és a Kft. képviselőiből álló **Értékelő és Minősítő Bizottság** feladata.

A védjegy kiadását a Kft-hez benyújtott **pályázattal lehet kezdeményezni**, amelyről szakértői vizsgálat készül. A Minősítő Bizottság javaslatot tesz a döntésről, amelyet ezután a miniszter hoz meg, felhatalmazva a Kft-t arra, hogy a termék gyártójával a védjegyhasználati szerződést megkösse. *A védjegyhasználat joga a minősítési feltételek érvényességi idejének végéig, de minimum egy évre szól, és védjegyhasználati díj megfizetéséhez kötött.* A védjegy, illetve a környezetbarát kifejezés jogosulatlan használatának szankciója *környezetvédelmi bírság.*

A KTM rendelet alapján minősítés nélkül is megköthető a védjegyhasználati szerződés, ha olyan termékről van szó, amely valamely külföldi minősítő szervezettől már tanúsítványt szerzett, feltéve, hogy a külföldi és a magyar tanúsító szervezet között viszonyosság áll fenn. A viszonyosság gyakorlásának azonban vannak szakmai korlátai, hiszen egy termék környezetbarát jellege mindig az adott termékcsoporton belül, az adott műszaki, gazdasági és egyéb feltételektől függően állapítható meg. Ezért, ha pl. egy termék részben azért környezetbarát, mert hulladékká válva nem okoz problémát, nem lehet a másik országban is környezetbarát, ha ott nem biztosított a hulladék visszagyűjtése és megfelelő hasznosítása.

A védjegy mellett a fogyasztók tájékoztatására fel kell tüntetni azt is, hogy az adott termék miért minősül környezetbarátnak (pl. a bevásárló táska biológiailag lebomló, komposztálható; az izzó magas élettartamú, energiatakarékos és alacsony a higanytartalma, stb.). A sikeres pályázók nevét és termékeik elnevezését a Kft. közzéteszi az interneten.

A környezetbarát védjegy alkalmazásához jogszabályaink 2012-ig számos előnyt kapcsoltak, így segítő elő a környezetvédelmi célok megvalósulását. (Ha a termékdíj-köteles termék, pl. csomagolóeszköz, környezetbarátnak minősült, akkor az utána fizetendő termékdíj az egyébként szokásos díj 75%-a volt, az ilyen termékek és szolgáltatások előnyt élveztek a közbeszerzési pályázaton). E szabályok azonban diszkriminatívak voltak az EU többi tagállamában előállított termékekkel szemben, ezért eltörölték őket.

Ez nem jelenti azt, hogy a környezetvédelem kiszorult volna a magyar gazdasági szabályozásból. A termékdíj-fizetési kötelezettség pl. önmagában is a hulladékkeletkezés csökkentésére ösztönöz. A közbeszerzések esetén pedig a pályázati kiírás fenntarthatósági (környezetvédelmi) kritériumainak teljesítésének az igazolására – más címkék, tanúsítványok mellett – a továbbiakban is használható a védjegy.



17. ábra: a magyar és az európai tanúsítás címkéje (védjegye)

A magyar tanúsítási rendszer népszerűsége egyébként nem túl nagy, ami szoros összefüggésben áll a magyar ipar és a lakosság csekély környezeti érzékenységevel. Az utóbbi néhány évben a környezetbarát termékek, illetve az ilyen termékeket előállító vállalatok száma csökkent. 2013-ban mintegy 50 cég különböző termékén lehetett a védjegyet feltüntetni. A minősített termékek és a kritériumok köre csak kis részben fedi át az Európai Virágét, aminek az oka részben az, hogy az EU csak a jelentősebb környezeti hatással bíró termékekkel foglalkozik, míg nálunk kevésbé jelentős termékeket is minősítenek. Nálunk többnyire bevásárló táskák és csomagolások, fagyasztóládák, kisebb részben építőelemek, takarítási szolgáltatás, porral oltó, stb., szerepelnek, amit az esetek jelentős részében még a termék-díjfizetés kedvezménye motivált.

III. FEJEZET – A KÖRNYEZETJOG KÜLÖNÖS RÉSE

1. A szektorális szabályozás alrendszeri – elméleti alapok

A környezetvédelmi szabályozás szektorális alrendszerét a tankönyv első fejezetében már röviden leírtuk, a szabályozás rendszerezése kapcsán (ld. különös rész, vagy szektorális előírások). Kiindulópontunk az volt, hogy ide olyan előírások tartoznak, *amelyek a külső vagy a belső integráció elvét nem, illetve csak korlátozottan érvényesítik*. Mielőtt az egyes szakterületek elemzésével foglalkoznánk, szükséges ezeknek illetve a rájuk vonatkozó előírásoknak a legfontosabb, közös sajátosságait áttekinteni. E körben először felvázoljuk magát a rendszert, sorra vesszük a Kvt-nek a valamennyi környezeti elem védelmére egyaránt irányadó követelményeit, a részterületek közös sajátosságait, majd kiemeljük közülük az agrár-környezetvédelem szabályozását. A kiemelés oka egyfelől prózai, hiszen a tantárgyunk elnevezése Agrár-környezeti jog, másfelől szakmailag is indokolt, amennyiben ez a követelményrendszer a tananyag első fejezetében írtak (a legtöbb alapelv, szinte minden szabályozási módszer és eszköz) szemléltetésére egyaránt alkalmas. Két „kírándulást” teszünk ebben az irányban: a közös agrárpolitika „zöldülése” illetve a mezőgazdasági tevékenység összegyűjtött környezeti követelményei terén, végül megállapítjuk, hogy a Kvt-ben szabályozott környezeti elemek és veszélyeztető tényezők előírásai közül mely részterületekkel foglalkozunk részletesen a továbbiakban.

1. 1. Rendszertani megközelítés

A Kvt. alapján a következő szakterületekről beszélhetünk: földvédelem, vízvédelem, levegővédelem (illetve klímavédelem), élővilág-védelem (illetve természetvédelem), az épített környezet védelme (benne a települési környezetvédelem), a hulladékok környezetre gyakorolt hatásai elleni védelem, a környezeti zaj és rezgés elleni védelem, a sugárzások környezeti hatásai elleni védelem, s végül a veszélyes technológiák környezetveszélyeztető hatásai és a veszélyes anyagok károsító hatásai elleni védelem (kémiai biztonság) követelményei. Áttekintve a külön jogszabályokban megjelenő, ágazati követelményeket is, azok alapján ide tartoznak még, pl. a tájvédelemre, műemlékvédelemre, az állatvédelemre, az erdő-, vad- és halvédelemre vagy a génmódosított növények termesztésére vonatkozó előírások is.

Az említett szakterületeken túlmenően, azok felett egy további szabályozási kategória is felfedezhető. A szektorális környezetvédelmi követelmények ugyanis sok esetben részleges integrációt valósítanak meg: nem csak egy-egy környezeti elemre vagy hatásra koncentrálnak, de nem jelentenek általános (horizontális) követelményt sem. Ilyen értelemben beszélhetünk a következő szakterületekről:

- a külön törvénnyel is szabályozott természetvédelem (amely – leegyszerűsítve – a környezet egészéből csak az élővilágra és annak élőhelyére koncentrálnak, tehát bizonyosan nem része a települési környezet védelmének, ugyanakkor az élőhelyek védelmének keresztül kiterjed egyes vízfelületek, föld-

- részletek védelmére, másik oldalon pedig mindenfajta tevékenység korlátját jelentheti, pl. az építkezések, az erdőgazdálkodás, a vadászat, stb. körében),
- az agrár-környezetvédelem (ahol a mezőgazdasági tevékenység hatásai és környezete, illetve természeti erőforrásai jelentik a szabályozás tárgyát),
 - az ipari, közlekedési, energetikai, stb. környezetvédelem (amelyek esetében az agrár-környezetvédelemhez hasonló a megközelítés, csak éppen más-más gazdasági ágazatról van szó).

A legtöbb említett szakterület jellemzője, hogy jogszabályi követelményeik jelentős (esetenként túlnyomó) része *nem önálló környezetvédelmi jogforrásban, hanem valamely (tágabb értelemben környezethasználatot jelentő) tevékenység ágazati (gazdálkodási, szakmai) előírásaiba ágyazva jelennek meg* (pl. a települési környezet védelme az épített környezet alakításáról és védelméről szóló törvényben; a vízvédelem a vízgazdálkodási törvényben).

1. 2. A környezeti elemek egységes védelme és a szakterületek közös szabályai

Ki kell emelni továbbá, hogy az egyes szakterületek (szektorok) *nem választhatók el egymástól mereven*, sőt, inkább az azok közötti szoros kapcsolatra kell felhívniuk a figyelmet. *A szoros kapcsolat következik a környezet rendszerjellegeből és a környezetet veszélyeztető tényezők közötti kölcsönhatásokból* is. Ezeknek ugyanis nem csak az a következménye, hogy (ma már) átfogó (integratív) eszközökre van szükség a környezetvédelemben, hanem az is, hogy az egyes környezeti problémákra koncentrálnak előírásoknak tekintettel kell lenniük a többi, érintett környezeti elem vagy tényező követelményeire is.

Alapvető elvárásként jelenik meg tehát a belső integráció.¹⁹⁵ Ahogyan a Kvt. fogalmaz, a környezeti elemek egységes védelme cím alatt (13. §): ***Minden környezeti elemet önmagában, a többi környezeti elemmel alkotott egységben és az egymással való kölcsönhatás figyelembe vételével kell szabályozni***, illetve ***az egyik környezeti elem védelme céljából nem engedhető meg más környezeti elem károsítása, szennyezése***.

Jellemző példaként a föld (talaj) és a víz védelmét egyaránt szolgáló (a trágyázásra, a növényvédelemre, stb. vonatkozó) normákat említhetjük, amelyekben kifejezésre jut az a körülmény, hogy a vizek szennyeződése sokszor közvetett, (pl. a mezőgazdasági tevékenység kapcsán) a talajba kerülő és beszivárgó (lefolyó) szennyezőanyag következménye. A hulladékhoz, mint veszélyeztető tényezőhöz kapcsolt követelmények pedig egyaránt védik a földet (talajt), a vizet, a levegőt, a településeket és az élővilágot is. Gyakran előfordul az is, hogy *az érintett jogszabályok utalnak egymás rendelkezéseire*, pl. a termőföld védelméről szóló törvény a hulladéklerakók létesítése érdekében történő más célú hasznosítás körében utal a környezetvédelmi és természetvédelmi követelményekre.

¹⁹⁵ BÁNDI Gyula, Környezetvédelmi kézikönyv, KJK-KERSZÖV, Budapest, 2002, 67-68.

A Kvt. (33–36. §-aiban) az egyes környezeti elemekre, illetve veszélyeztető tényezőkre vonatkozó **közös szabályokat** határoz meg, amelyek egyes szabályozási eszközök alkalmazását irányozzák elő. Ezek a további szabályozással szemben támasztott elvárások; a jogalanyokkal szemben közvetlenül nem érvényesíthető keretszabályok:

- Az egyes környezeti elemeknek **meg kell határozni az elérendő mennyiségi és minőségi célállapotát**,

A célállapot leírható, pl. az adott környezeti elem elérendő (alacsony) szennyezettségi szintjével (határértékek segítségével). A vizek ún. jó ökológiai állapota már egy komplex mutatókkal leírt célállapot, amelyet a vízgyűjtő-gazdálkodási tervek írnak körül. Ehhez nem csak a jó kémiai állapot (alacsony szennyezettség) és jó mennyiségi állapot, hanem a jó ökológiai állapot is hozzátartozik (pl. a folyóvizek és a vízi élővilág illetve a víz és a föld közötti, megfelelő szerkezetű kapcsolat, ami a módosított vagy mesterséges vizekre kevésbé jellemző, pl. folyószabályozás esetén, vagy ha a medret lebetonozták).

- Az egyes elemek és alrendszereik védelmére (a veszélyforrás jellegéhez igazodva) ún. **védelmi övezetek jelölhetőek ki**, ahol különböző (építési, tevékenység végzésére vonatkozó, tárolási, stb.) korlátozások rendelhetőek el,

Védelmi övezettel találkozunk, pl. a levegővédelmi szabályozás körében. E jogintézmény lényege a környezeti konfliktusok megelőzése azáltal, hogy az egymással össze nem férő területhasználatok viszonyát rendezi, pl. a zavaró hatású (bűzkibocsátással járó) tevékenység és a lakott terület megfelelő elkülönítésével, közöttük a zavaró hatás erősségéhez és jellegéhez igazodó távolság előírásával. Az izolációt nem mindig védelmi övezet elnevezésű eszköz biztosítja, ahhoz hasonló az izolációs távolság génmódosított növények termesztése esetén, a biztonsági övezet nukleáris létesítmény körül, a védőtávolság a repülőtér és a belterület között, a víznyerő helyek védelmét szolgáló védőidom (földidom) és védőterület, a védősáv vonalas létesítmény mellett (pl. telepített véderdő) vagy a védőövezet előírása védett természeti terület körül.

- A tényleges, illetve a célállapot figyelembe vételével **igénybe vételi, kibocsátási és szennyezettségi határértékeket kell megállapítani**,

Konkrét határértékek nem szerepelnek a tananyagban, csupán arra utalunk majd a következőkben, hogy mely szakterületeken jellemző azok alkalmazása. A határértékek módszertani kérdéseit bemutatottuk a tankönyv első fejezetében.

- Az egyes környezeti elemek védelmére és a veszélyeztető hatásokra vonatkozó, **szakterületi előírásokat külön törvények, illetve törvényi szabályozást nem igénylő esetekben kormányrendeletek határozzák meg**.

A negyedik, ún. közös szabály kapcsán arra utalunk, hogy az nem mindig külön környezetvédelmi jogszabállyal valósul meg (külső integráció). A legtöbb környezetvédelmi szakterületen törvények rögzítik az általános szabályokat, ez alól kivétel a levegő védelme, ahol egy kormányrendelet jelenti a legfontosabb szakterületi jogszabályt.

1. 3. Az agrár-környezetvédelmi szabályozás néhány sajátossága

A mezőgazdaság az egyik legjelentősebb környezeti hatással bíró gazdasági ágazat, amiből – az integráció követelménye alapján – következik, hogy az ag-

rárjog és a környezetjog szabályozási tárgyai (pl. közvetlen tárgyként a földhasználat, erdő- és vadgazdálkodás, illetve közvetett tárgyként a tevékenységhez szükséges természeti erőforrások) és céljai (pl. egészséges élelmiszer, jobb életminőség) között jelentős és egyre nagyobb az átfedés (amelyet akár a „természeti erőforrások joga” elnevezéssel is illethetnénk).¹⁹⁶ A szektorális környezetvédelem egyes jellemzőit ezért (a teljesség igénye nélkül) az agrár-környezetvédelmi szabályozás sajátosságainak bemutatásával szemléltetjük:

- A mezőgazdaság (mint tevékenység) a *környezeti hatások okozójaként és* (mint a tevékenység erőforrásai és közvetlen környezete) *elszenvedőjeként egyaránt megjelenik* (ezért a kötelezettségek egy része a mezőgazdasági termelőket, más része viszont mindenki mást, beruházókat, környezethasználókat, ingatlantulajdonosokat, stb. egyaránt terhel).¹⁹⁷
- A *menntiségi és a minntiségi oldal* egyaránt jelenttséggel bír a védelemben (az „alapvető” környezeti elemek közül ez a vízre és a földre vonatkozó szabályozásban nyilvánvaló).
- A *hasznosítás/gazdálkodás és a menntiségi védelem előírásai nem választ-hatóak el* egymástól, azok voltaképpen kettős rendeltetésűek (jól látható ez, pl. a föld-, vad- és halvédelem esetén).
- A környezetvédelmi elvárások szoros kapcsolatban állnak az *egészség- és fogyasztóvédelemmel*, ami abból következik, hogy a mezőgazdaság elsődleges szolgáltatása az élelmiszertermelés.
- A már említett *külső integráció* – a (sajátos) környezeti követelmények többnyire a gazdálkodás/hasznosítás ágazati előírásai közt jelennek meg (földhasználat – földvédelem, vízgazdálkodás – vízvédelem, vadgazdálkodás – vadvédelem, stb.).
- Az ide tartozó *jogszabályok száma viszonylag magas* (már az egyes környezeti elemek védelmére is általában több jogszabály vonatkozik, de az agrár-környezetvédelem tárgyához több környezeti elem, illetve a mezőgazdasági tevékenység számos, környezetre ható fázisa, technológiája is tartozik a földműveléstől a trágyázáson át a növényvédelemig).
- Néhány kivétellel (mint a termőföld minntiségi védelme) a legtöbb részterületen az *Európai Unió* határozza meg az irányadó előírásokat. Az agrártámogatások körében, illetve az áruk szabad mozgását közvetlenül érintő esetekben rendeleti szabályozásról van szó, de a legtöbb esetben irányelvek születtek. A hazai szabályozás nagymértékben követi az uniós szabályozás szerkezetét (ezért sok esetben eltekintünk attól, hogy a tananyagban mind az uniós, mind a nemzeti szabályozást részletesen bemutassuk).

¹⁹⁶ SZILÁGYI János Ede, Az agrárjog dogmatikájának új alapjai – Útban a természeti erőforrások joga felé?, Jogtudományi Közlöny 2007/3, 112-121.; HORVÁTH, A környezetjog és az agrárjog... i.m. 333-337.

¹⁹⁷ HORVÁTH Gergely, Az agrár-környezetvédelmi jog földvédelmi részterületének „tárgyi és területi” hatálya, in: Reformator iuris cooperandi: Tanulmányok Veres József professzor 80. születésnapjára, szerk. Bobvos Pál, Szeged, 2009, Pólay Alapítvány, 215.

- Az EU jogszabályban meghatározott, kötelező előírásai mellett nagy jelentősége van az ún. *helyes gazdálkodási gyakorlat* (illetve a jó mezőgazdasági és környezetvédelmi állapot) követelményrendszerének. Az EU jogi aktusaiban rögzített vízvédelmi, természetvédelmi, állatjóléti, stb. követelményeken túl, a tagállamok különböző cselekvési programokat kötelesek készíteni és végrehajtani. Ilyen cselekvési program a helyes gazdálkodási gyakorlat szabályainak az alkalmazása is, ami nemzeti szinten (mint nálunk) lehet jogszabályi előírás is.
- *A gazdasági szabályozási módszernek nagy a szerepe*, ami nem véletlen, hiszen, pl. a különböző támogatások alkalmazása az agrárpolitikára illetve a mezőgazdasági vidékpolitikára is jellemző.¹⁹⁸ Ez egyrészt azt jelenti, hogy az agrártámogatásoknak (illetve vidékfejlesztési támogatásoknak) komoly környezetvédelmi feltételei vannak, másrészt pedig, hogy az agrár-környezetgazdálkodás körébe tartozó tevékenységeke is támogatják.

Ezen állítások szemléltetésére röviden bemutatjuk az EU közös agrár- és környezetpolitikájának az egymáshoz való viszonyát, valamint a helyes gazdálkodási gyakorlatot.

Megjegyezzük, hogy a 61/2009. (V. 14.) FVM rendelet igen részletesen állapítja meg az *agrár-környezetgazdálkodási támogatásoknak* a feltételeit. Ezek is olyan magatartási szabályok, amelyek szorosan kapcsolódnak a témánkhoz, és alkalmasak lennének az agrár-környezetvédelmi szabályozás sajátosságainak a szemléltetésére. Erre azonban terjedelmi okokból nincs módunk. Ehelyett csupán azt emeljük ki, hogy a szabályozás ebben a körben már nem a gazdasági tevékenység környezetvédelmi feltételeit rögzíti, hanem a környezet-gazdálkodáshoz tartozó tevékenységek gyakorlása során *a környezetvédelmi szempontok előtérbe helyezésével járó többletterheket* (elmaradt bevételt) ellentételezik. Erre célcsoportonként, illetve azokon belül célprogramonként (a szántóföldi, a gyepgazdálkodási, az ültetvényekre vonatkozó és a vizes élőhely-használathoz kapcsolódó környezet-gazdálkodási célcsoportban) kerül sor. Egy példával illusztrálva, az első célcsoportban megjelenik a biogazdálkodás, a tanyás gazdálkodás, illetve egyes vadon élő madarak (darvak, vadludak, túzokok) élőhelyének védelme, fejlesztése is. Ebből a körből kiemelve a biogazdálkodást (vagy ökológiai gazdálkodást): a jogszabály rögzíti a programban való részvétel hazai feltételeit (pl. minimálisan 1 ha üzemi terület, szereplés a nyilvántartásban, vetésforgó, rendszeres talajvizsgálat és talajlazítás, éves földhasználati terv, időszakos zöldtrágyázás), de egyebekben visszautal az EU vonatkozó előírásaira.

1. 4. Dióhéjban a KAP „zöldüléséről”

Az agrár-környezetvédelmi szabályozás elvi megalapozásához célszerű áttekinteni a közös agrárpolitika (KAP) fejlődését, illetve abban a környezeti szempontok megjelenését.¹⁹⁹ (A közös környezetpolitika fontosabb céljait és eszkö-

¹⁹⁸ Az Európai Unió agrárrendszere, szerk. Halmai Péter, Mezőgazda, Budapest, 2002, 49-210.; OLAJOS István, A vidékfejlesztési jog kialakulása és története, Miskolc, Novotni Alapítvány, 2008, 47-171.

¹⁹⁹ HORVÁTH Zsuzsanna, Az Európai Közösség agrárpolitikai reformjának környezetvédelmi aspektusai, in: Acta Universitatis Szegediensis de Attila József Nominatae, Acta Juridica et Politica,

zeit a II. fejezetben mutattuk be, az agrárpolitika egyes kérdéseit pedig az Agrárjog c. tantárgy keretei között vizsgáltuk – az alábbiak ezekhez kapcsolódnak.)

A KAP alapjait az EGK-t alapító Római Szerződés (1957) rögzítette, s azokat a szerződési jog a mai napig, a 2009-ben hatályba lépett Lisszaboni Szerződés nyomán is őrzi (ld. az Európai Unió Működéséről szóló Szerződés – EUMSZ – 38. és következő cikkeit). Az egykori alapítók célul tűzték ki a termelékenység növelését, az önellátást, a piaci egyensúly megteremtését, a mezőgazdaságból élők életszínvonalának növelését és a fogyasztók számára is elfogadható árszínvonalat. Az egykori célkitűzések fenntartása ma már anakronizmus, hiszen az ágazat helyzete radikálisan megváltozott.²⁰⁰ Dióhéjba foglalva a KAP első 3 évtizedének történetét: a KAP intézkedései nyomán a legfontosabb termékekből túlermelés alakult ki azzal, hogy emelkedtek az árak, és az agrárstruktúra is sokat javult (nőtt az átlagos üzemméret, a gépesítettség, javult a korösszetétel, stb.); a piaci egyensúlytalanság (hiány helyett túlkínálatként) immár a KAP hatására áll fenn, a külkereskedelemben az export vált meghatározóvá; az életszínvonal nőtt; s mint arra már utaltam, az árszínvonal is többszörösére emelkedett (amit ugyanakkor más gazdasági folyamatok a fogyasztók számára elviselhetővé tettek).

A célok túlteljesítése együtt járt bizonyos mellékhatásokkal is, mint az óriási teher a közös költségvetés kiadási oldalán (55%), a presztízscsökkenés az európai polgárok szemében, s nemzetközi feszültségek az agrár-világpiac szereplői közt (pl. az uniós lefölözések és exporttámogatások miatt). A KAP gerjesztette mennyiségi szemléletű termelés (intenzív földhasznosítás, kemizáció, monokultúra, gépesítés, stb.) ráadásul számtalan környezeti problémához vezetett. Ilyen értelemben van tehát mit jóvátenni, ami nem csak a környezetállapot (talaj- és vízminőség romlás, diverzitás-csökkenés, stb.) tényszerű adataiban, hanem az európai polgároknak a KAP-pal szembeni elégedetlenségében is megmutatkozik.²⁰¹

Ha a KAP szerződési rendelkezései változatlanok is, időközben megerősödött illetve „alkotmányos” rangra emelkedett a környezeti politika (1987), a fogyasztóvédelemre, az energiapolitika, stb. – a KAP-ra ezek is hatást gyakorolnak. A környezeti politikát illetően kiemelendő az EUMSZ 193. cikke (amelyik e szakpolitika céljait, elveit rögzíti), s még inkább a környezeti szempontoknak a többi uniós politikába való beépítését célzó rendelkezések köre. A 11. cikk szerint ez kifejezett elvárás a politikákkal szemben.

A két politika viszonyának értékelésében nyújt fogódzókat az I. fejezetben már említett, a C-164/97. és C-165/97. sz. egyesített ügyekben hozott ítélet. A Parlament keresetében az erdők savas esők okozta pusztulása és az erdőtüzek elleni védekezés támogatásáról szóló tanácsi rende-

Tom. LV. (Tanulmányok Dr. Veres József egyetemi tanár 70. születésnapjára), Szeged, 1999, 133-157.

²⁰⁰ FRENZ, Walter, Ökologie und gemeinsame Agrarpolitik, Natur und Recht 2011, 771-774.; KRÄMER, i.m. 372.

²⁰¹ FERTŐ Imre, Az Európai Unió közös agrárpolitikájának gazdaságtana I., Közgazdasági Szemle, 1999/7-8, 712-713.

tek megsemmisítését kérte, azt állítva, hogy a rendeletek jogalapját a Tanács tévesen választotta meg, amikor az agrárpolitika körében (a Parlament bevonása nélkül) fogadta el azokat. A Bizottság részben azzal indokolta a jogalap megválasztását, hogy az erdőgazdálkodással kapcsolatos támogatások mindig a KAP-hoz tartoztak (pl. már a '80-as évektől létezett az erdőtelepítés támogatása). A Bíróság nem fogadta el a bizottsági érvelést, megsemmisítette az érintett rendeleteket, ugyanakkor – a Parlament egyetértésével – azokat hatályokban fenntartotta, a támogatási rendszer folyamatossága érdekében. A bírói érvelésből kiemelendő, hogy a) időközben a Szerződésbe került a környezetpolitika, mint potenciális jogalap, b) önmagában a környezeti szempontok beépítése (integrációja) még nem teszi a szabályozást a környezetpolitika részévé, c) ezért azt kell vizsgálni, hogy mi a szabályozás elsődleges célja, már pedig jelen esetben (szemben a '80-as évek támogatásaival, amelyek célja az agrárstruktúra javítása volt, pl. a nem művelt területek hasznosítása révén), a szóban forgó támogatások kifejezetten környezetvédelmi (az erdei ökoszisztémának, mint természeti örökségnek a megőrzését állítják középpontba).

A számos problémára²⁰² válaszként egy lassú, lépésről lépésre kibontakozó reformfolyamat kezdődött, az ún. McSharry-reformmal. Ennek keretében 1992-ben célul tűzték ki a termelési támogatások csökkentését, amellyel egyidejűleg (kompenzációként) közvetlen támogatásokat nyújtottak a gazdáknak (pl. a gabonaágazatban a területpihentetést vállalóknak). Intézkedéseket tettek az extenzifikálásra (kíméletesebb termelési technológiák, alacsonyabb állatsűrűség), s ún. környezetvédelmi támogatásokat is bevezettek (pl. az ökológiai gazdálkodás, vagy közkeletű nevén biogazdálkodás körében).²⁰³

A GATT mezőgazdasági egyezménye (1994) érdemben befolyásolta a különböző támogatások leépítését. Kiemelendő, hogy a GATT/WTO liberalizációs szabályai megengedőek azokkal a támogatásokkal szemben, amelyek nem fokozzák a termelést, hanem pl. a környezet védelmére, a vidék felzárkóztatására vagy az üzemszerű struktúráis problémáinak kezelésére irányulnak. Nem véletlen, hogy néhány évvel később markánsabban fogalmazódott meg a világpiaci versenyképesség (árcsökkentés a támogatások csökkentésén keresztül), a rendszer egyszerűsítése (kevesebb és áttekinthetőbb szabályozás), igazságosabbá tétele (a nagy gazdaságok támogatásának maximálása), valamint az európai mezőgazdasági modell megőrzése. E modellnek fenntarthatónak és multifunkcionálisnak kell lennie. A **multifunkcionalitás** és a fenntarthatóság két különböző, de egymással mégis összekapcsolódó, sőt, bizonyos értelemben átfedésben is lévő kifejezés.²⁰⁴ A KAP szempontjából mindkettő a '90-es évek második felében vált meghatározóvá, és a hagyományos értelemben vett agrárpolitika tárgykörének a kiszélesítését jelenti. Az Agenda 2000 c. bizottsági dokumentum (1997) szerint az agrárium gazdasági-társadalmi szerepe nem korlátozódik a mezőgazdasági termékek (élelmiszer, takarmány, nyersanyag, s újabban energiahordozó) előállítására, hanem mellett számos egyéb funkciót is betölt. Munkát ad, hagyományokat őriz, gondozza a vidéki (kultúr-) tájat, az élőlényeknek élőhelyet biztosít, kikapcsolódást nyújt a városi polgároknak, stb.

²⁰² Az Európai Unió agrárrendszere, i.m., 86-87.

²⁰³ VON EICKSTEDT, Falk-Rembert, Vom Landwirt zum Landschaftspfleger, Baden-Baden, Nomos, 2010, 46-65.

²⁰⁴ KAB, Peter, Agrarrechtliche probleme einer multifunktionalen Landwirtschaft, Baden-Baden, Nomos, 2010, 55-61.

Mindezek fényében a multifunkcionalitás tulajdonképpen nem új jelenség, legfeljebb csak új szó. A mezőgazdaság pozitív externáliáit takarja, amelyek a 20. század közepéig magától értetődőek voltak, s csak miután háttérbe szorultak (a KAP intézkedései, illetve a művelési módszerek megváltozása miatt), azt követően kezdtek róla beszélni.

A mezőgazdaság támogatása és a vidék népességmegtartó képességének, felzárkóztatásának az elősegítése, valamint a környezetvédelem ily módon összekapcsolódik egymással. Megjegyezzük, hogy a sokszínűség nem csak a vidéken jellemző tevékenységekre nézve, hanem a mezőgazdasági tevékenységen belül is fontos követelmény, hiszen a diverzifikálás a gazdának több lábon állást, a piacon kevesebb felesleget, a társadalomban nagyobb elfogadottságot, környezeti szempontból pedig (pl. a klímaváltozásra vagy a biológiai sokféleségre tekintettel) kevesebb terhelést és a változásokhoz való nagyobb fokú alkalmazkodó képességet eredményez.

A **fenntarthatóság** követelményének (céljának), mint arra már a II. fejezetben utaltunk, többféle értelmezése, illetve szintje alakult ki.²⁰⁵ Leegyszerűsítve létezik annak egy környezeti, gazdasági és társadalmi „pillére.” Az egyes pillérek egyenrangúak (a döntéshozóknak egyformán kell érvényesíteniük őket); ehhez a KAP, a többes (gazdasági, társadalmi) célrendszerével szinte kínálja magát az érvényesítés mintaterületéül. A fenntartható fejlődés környezeti szempontból a természeti erőforrásokkal való takarékoskodás, távlatos gazdálkodás követelményét jelenti, a jövő nemzedékek lehetőségeire is tekintettel. Fenntartható fejlődésről csak akkor beszélhetünk, ha a környezeti szempontok, érdekek beépülnek mindazon magatartások normarendszerébe, amelyek során természeti erőforrásokkal gazdálkodunk. A mezőgazdasági tevékenység – akár a hagyományos értelemben vett agrártermelésre, akár a tágabb értelemben vett (pl. a falusi turizmust vagy a hagyományörző kézműves tevékenységeket is magában foglaló, vidéki) tevékenységekre gondolunk – magától értetődően ebbe a körbe tartozik. A gazdálkodótól nem csak (jó minőségű, biztonságos) terméket várunk, hanem azt is elvárjuk, hogy a jó gazda gondosságával óvja a rábízott termőföldet, vizet, tájat, biológiai tartalékokat (legyen a vidék gondnoka).

Mindezek érdekében 1999-ben többek közt bevezették az ún. kölcsönös megfeleltetés intézményét²⁰⁶ (a tagállamok a kifizetések feltételül környezetvédelmi feltételeket támaszthattak), illetve a nagygazdaságoknak ki nem fizetett támogatások egy részét is környezetvédelemre fordíthatták. Megszületett a mezőgazdasági vidékpolitika, a KAP második pilléréként. 2003-ban elhatározták a támogatások további csökkentését (a termelési támogatások a legtöbb ágazatban meg is szűntek), és egyszerűsítését, a kölcsönös megfeleltetés (ami az uniós agrár-környezeti jogszabályokban szereplő előírások és a tagállamok által, sajátosságaiknak megfelelően megállapított jó mezőgazdasági és környezeti állapot eléréséhez szükséges előírások betartatása) pedig kötelezővé vált.

²⁰⁵ BÁNYAI Orsolya, Kiút a zsákutcából, azaz a (fenntartható) fejlődés – jogi nézőpontból, Jogelméleti Szemle 2011/3, <http://jesz.ajk.elte.hu/banyai47.html>.

²⁰⁶ Ekkor még opcionális jelleggel, vö. OLAIOS, A vidékfejlesztési jog kialakulása... i.m., 95.

A KAP jelenleg újabb reform elé néz, amely úgy tűnik, hogy 2015-től fog hatályba lépni. A reformmal szemben támasztott igények jó része korábbiakból is ismerős, de vannak köztük újabbak is. Címszavakban: a versenyképesség javítása, a klímavédelem és a klímaváltozásra való felkészülés, több környezetvédelem – fenntarthatóság, jobb alkalmazkodás a világpiaci folyamatokhoz, kevesebb bürokrácia (egyszerűbb és olcsóbb KAP), vidékfejlesztés.²⁰⁷

A magyar agrárszakma és a kormányzat részéről megfogalmazást nyert, hogy erős KAP-ra van szükségünk, amelynek kifizetései a potenciált veszik figyelembe, vagyis azt, hogy egészséges és biztonságos élelmiszert tudunk előállítani, a termőföldek aránya magas, jó a környezetállapot, s a mezőgazdaság nálunk kiemelten fontos a munkahelyteremtés és a társadalmi felzárkózás szempontjából is.²⁰⁸

Számba véve a jelenlegi reformelképzeléseket, azokból csak néhány elemet emelünk ki: Továbbra is megmarad a kölcsönös megfeleltetés rendszere (igaz, kevesebb követelménnyel, s a kisgazdaságokat azok alól is mentesítik), a támogatások 30%-át környezetvédelmi intézkedésekhez kötnék, a természeti erőforrások optimálisabb felhasználása érdekében (környezetvédelmi boríték). Ilyen a diverzifikáció (az üzemi területen legalább háromféle növényt kell egyidejűleg termesztetni, meghatározott maximális és minimális arányban), az állandó legelők fenntartása, illetve az ökológiai tartalékok megőrzése (erre üzemi területek elkülönítése meghatározott arányban).²⁰⁹

Ma, a KAP újabb reformja előtt nagy jelentőséggel bír az a kérdés, hogy vajon a politika, illetve a jogi szabályozás mely pozitív externáliákat ismeri el, hiszen ettől függ a támogatás (és részben a földszerzés lehetősége is). Az agrártámogatások kifizetésének, másképp fogalmazva az erős KAP fenntartásának az egyik indoka éppen e pozitív externáliák megőrzése, akár termelés (azaz a hagyományos, szűk értelemben vett mezőgazdasági tevékenység) hiányában is. A másik igazoló körülményt az jelentheti, ha a mezőgazdasággal szemben magasabb elvárásokat támasztanak, s a támogatással ezeket ellentételezik. Az ilyen elvárások jelentős részben az agrár-környezetvédelem körébe tartoznak.

²⁰⁷ POPP József, MOLNÁR András, Közös agrárpolitika 2013 után: kihívások és lehetséges válaszok, *Gazdálkodás*, 2010/1, 2-25.

²⁰⁸ UDOVE CZ Gábor, A Közös Agrárpolitika reformja magyar (kutatói) szempontból, *Gazdálkodás* 2010/7, 717-730.

²⁰⁹ CSÁK Csilla, Cross compliance, avagy környezetvédelem a támogatás feltételeként, *Publicationes Universitatis Miskolciensis, Sectio Juridica et Politica*, Tom. XXX/2., Miskolc University Press, Miskolc, 2012, 426-428.

1. 5. Az agrár-környezetvédelem gyűjteményes előírásai

A helyes gazdálkodási gyakorlat és más, a mezőgazdasági tevékenységhez kapcsolódó magatartási kódexek követelményrendszerét több helyen is érintjük (szóba kerültek már a szabályozás módszerei körében, illetve egyes előírásait később is, a talaj-, a víz-, a levegő- és a természetvédelem szabályozása kapcsán egyaránt említjük majd.) Alkalmazási területüket, illetve példaként néhány konkrét magatartási normát mégis szükségesnek tartjuk külön is bemutatni, mivel jóval szélesebb körrel van szó, mint amit a tananyag következő fejezeteiben, egy-egy témakör kapcsán be tudnánk mutatni.

Helyes gazdálkodási gyakorlat alatt eddig az egyszerűség kedvéért egyaránt értettük az ún. Jó Mezőgazdasági Gyakorlatot, a Helyes Gazdálkodási Gyakorlat követelményeit, a Helyes Mezőgazdasági és Környezeti Állapot fenntartásához szükséges követelményeket, valamint a helyes mezőgazdasági gyakorlat szabályait. A négy említett szabályrendszer közül az utóbbi három jogszabályokban is megjelenik, ezeket a 4/2004. (I. 13.) FVM rendelet, az 50/2008. (IV. 24.) FVM rendelet és a 27/2006. (II. 7.) sz. kormányrendelet állapítják meg. Ezek háttérében az Európai Unió agrár-környezetvédelmi (illetve élelmiszerbiztonsági) előírásai állnak. Az EU e szabálygyűjtemények egy részére kötelező, általános érvényű előírásként tekint, s egyúttal támogatási feltételként kezeli őket. Más részük csak bizonyos területeken kötelező, illetve az előírások egy körének betartását további támogatással honorálják. Mindezeknek – a nemzeti sajátosságokra figyelemmel való²¹⁰ – meghatározása és betartásának ellenőrzése a tagállamok feladata. Az agrár-környezetvédelmi előírások támogatási feltételként való érvényesítése nyilvánvalóan a jogszabályok hatékonyabb gyakorlati érvényesülését szolgálja.

a) A **Jó Mezőgazdasági Gyakorlat** a legágabb, legtöbb olyan előírást tartalmazó szabálygyűjtemény, amely a környezettudatos gazdálkodási formák gyakorlatias kivitelezését segíti. A jogszabályokba foglalt előírás-gyűjtemények a Jó Mezőgazdasági Gyakorlatnak csak egy részére terjednek ki. Nem kizárólag környezetvédelmi szempontokra épül, amellet még az élelmiszerbiztonság áll a középpontjában. A mezőgazdaságban dolgozó *szakemberek* állítják össze, ennek megfelelően alkalmazása nem kötelező. Ilyen értelemben véve *önszabályozásról* van szó, amelyben a vezető európai termelői szövetségek megállapodnak, és amelyhez képest a gazdák akár szigorúbb feltételeket is vállalhatnak. A Jó Mezőgazdasági Gyakorlat alapja a **fenntartható (vagy integrált) növénytermesztés** (tehát nem a „hagyományos” mennyiségi termelés, és nem is a biogazdálkodás, hanem a kettő közötti út). Ennek jellemzője, hogy kiváló minőségű terméket állít elő a természetes erőforrások és szabályozó mechanizmusok segítségével, egyúttal csökkenti a környezetre és egészségre káros anyagok bevi-

²¹⁰ Néhány nemzeti előírásra példaként ld. OLAJOS, A vidékfejlesztési jog... i.m., 193-197.

telét, és rögzíti a fenntartható mezőgazdaság kereteit. Mindezek során fontos a biológiai, műszaki és kémiai módszerek egyensúlya, a környezet védelme, az élelmiszerbiztonság, a jóvedelmezőség, illetve a társadalmi és kulturális szükségletek kielégítése is.

b) A **Helyes Gazdálkodási Gyakorlat** a jogszabályba foglalt útmutatók közül a legtöbb előírást tartalmazza. A szántóföldi növénytermesztés, a gyepegzálkodás, illetve az állattartás körében rögzíti azokat a **jogszabályokból kiemelt követelményeket**, amelyek betartásával a környezettudatos gazdálkodás ösztönözhető. Az (egyébként is kötelező) előírások betartása az egyszerűsített területalapú támogatások illetve a mezőgazdasági vidékfejlesztési támogatások igénybe vételének a feltétele – betartásuk ellenőrzése és szankcionálása ily módon megkettőződött. Az előírásokat a teljes üzemi területen be kell tartani, attól függetlenül, hogy a támogatás a gazdaság teljes területére jár-e. Az előírások követéséért támogatás nem jár, ellenben a nem teljesítés a támogatás mértékének csökkentéséhez vagy akár a támogatásból való kizáráshoz vezethet. 12 témakörnek megfelelően 12 pontba foglalták az előírásokat:

1) A szántóföldi növénytermesztés

Ebben a körben, pl. monokultúras termesztés alkalmazása nem lehetséges, ahelyett vetésforgó kialakítása szükséges (a nagyobb tápanyagigényű növények, mint pl. napraforgó, csak ötévente egyszer, a cukorrépa négyévente egyszer kerülhet ugyanarra a táblára, és legalább ötévente egyszer pillangós vagy zöldtakarmány növényt kell termesztani a vetésváltásban). A mechanikus gyomirtást a gyomok virágzása előtt el kell végezni, és évente eltérő mélységű talajművelést kell alkalmazni.

2) Gyepegzálkodás

Itt korlátozzák az állatsűrűséget (pl. szarvasmarha, esetében az állatsűrűség legfeljebb 1,8 állategység/hektár a nem nitrátérzékeny területeken, és 1,4 állategység/hektár nitrátérzékeny területeken.) A gyepek égetése és a téli legeltetés tilos, a gépi munkákat a gyepterület károsítása nélkül kell végezni.

3) Tápanyag-gazdálkodás

A szabályok a talaj és a víz védelmére irányulnak: a talaj rendszeres (5 évenkénti) vizsgálatát, a tisztított szennyvíz-, szennyvíziszap-, hígtrágya kijuttatás és talajjavítás talajvédelmi hatósági engedélyhez kötését, a kijuttatható nitrátokra határértékeket írva elő. A nitrátérzékeny területeken minden előírást kötelező betartani, míg a nem nitrátérzékeny területeken csak azokat, amelyeket a jogszabály ekként megnevez. Ide tartozik, pl. hogy meredekebb lejtésű területeken trágyát kijuttatni csak azonnali bedolgozás mellett lehet, tilos a trágya kijuttatása december 1. és február 15. között, illetve ezen túl is, ha fagyott, vízzel telített, vagy összefüggő hótakaróval borított a talaj. A trágyázás során a vizektől megfelelő védőtávolságokat kell tartani, az istállótrágya tárolására pedig csak szigetelt alapú, a csurgalékvíz összegyűjtésére szolgáló gyűjtőcsatornával ellátott, és legalább nyolc havi trágyamennyiség tárolására alkalmas trágyatelepen (hígtrágya esetén legalább négyhavi trágyamennyiség tárolására alkalmas szigetelt tartályban, medencében) kerülhet sor.

4) Növényvédelem

A vegyszeres védekezés esetén felmerülő hatások csökkentése érdekében csak engedélyezett növényvédő szerek (illetve termésnövelő anyagok) használhatók, megfelelő műszaki állapotú gépekkel. A vegyszerek tárolása elkülönítve, biztonságosan zárható helyiségben lehetséges, a különböző vízvédelmi területek védőtávolságán kívül. A növényvédő szerek hulladékait szakszerűen vissza kell gyűjteni.

5) Természet- és tájvédelem

Számos előírás érvényesül védett területeken és érzékeny természeti területeken, így pl. a gazdálkodónak kerülnie kell a természetes vagy természet közeli élőhelyeknek a (kiszántás, trágyázás vagy vegyszerezés, tájelemek elmozdítása révén történő) károsítását, a kialakított parcella méretét pedig nem változtathatja meg. Talajjavítási célú meszezés és öntözés nem engedélyezett. Csak természetvédelmi szempontból kedvező kaszálási módszerek és technológiák alkalmazhatók (pl. a vadon élő állatok védelmében a kaszálás a tábla közepétől kifelé haladva történhet). A fásorokat, erdősávokat, idős fákat, tókákat, belvizes foltokat meg kell őrizni.

6) Állattartás

Ebben a körben állatjóléti szabályok szerepelnek, előírva, pl. az állatok számára a megfelelő életkörülményeket, az egészséges takarmányt és ivóvizet, a rendszeres állatorvosi ellátást.

7) Talajerózió

Erózióknak kitett területeken, tavaszi vetésű növények vetéséig talajfedettség biztosítása, erózióval veszélyeztetett területeken szintvonalas (teraszos) talajművelés alkalmazása az előírás. Nagyobb lejtésű területen kapás kultúrák termesztése tilos. A természetes talajvédelmet szolgáló zöld sávok (sövények, táblaszegélyek stb.) megőrzendőek.

8) A talaj szervesanyag-tartalma

A betakarítást követően tarlóhántás, illetve tarlóápolás alkalmazása szükséges, míg a tarló égetése tilos.

9) Talajszerkezet

A talajtömörödés elkerülése érdekében a termőföld hasznosításának megfelelő gépeket kell alkalmazni, a nedvességtartalomnak megfelelő művelet- és menetszámmal, illetve ötévente egyszer mélyművelést kell alkalmazni.

10) A művelés minimális szintje

A termőföldön fennálló hasznosítási kötelezettséggel összefüggésben rögzítik, hogy a szántóterületeket művelésben kell tartani, gyommentes állapot biztosítása mellett. A természetes gyepterületeket meg kell őrizni, de a nemkívánatos lágy- és fűszárú növények megtelepedését és terjedését meg kell akadályozni. Gyepterületeken a megfelelő állatsűrűséggel kell biztosítani az alul-, illetve túllegeltetés elkerülését, vagy legalább évente egyszeri tisztító kaszálást kell végezni.

11) A gazdaság területének rendben tartása

A gazdaságot és annak környezetét rendben, hulladékmentesen kell tartani a vonatkozó jogszabályban foglalt előírásoknak megfelelően. Gondoskodni kell a gazdasági utak jó állapotának fenntartásáról, valamint a csapadékos idő okozta úthibák kijavításáról is.

12) Kötelező nyilvántartások

A gazdálkodónak a mezőgazdasági parcellán végzett tevékenységeiről (pl. földmunkákról, trágyázásról, öntözésről) naprakész gazdálkodási naplót, a felhasznált növényvédő-szerekről permelezési naplót kell vezetnie.

c) A **Helyes Mezőgazdasági és Környezeti Állapotnak** (a művelésben tartott és a nem művelt mezőgazdasági területekre egyaránt előírányzott, sajátos célállapot elérésének) a követelményei, valamint az EU által jogszabályokba foglalt (köz-, állat-, növényegészségügyi, környezetvédelmi és állatjóléti) követelmények ellenőrzése együtt jelenti az ún. kölcsönös megfeleltetést,²¹¹ ami az egységes területalapú támogatások és egyes vidékfejlesztési támogatások (pl. a Natura 2000 területek kompenzációja, az erdőtelepítés és erdei környezetvédelem támogatása) igénybeviteléhez szükséges.²¹² Ezek is minimális követelmények, amelyek rögzítése kiegészítő jellegű, a környezettudatosság ösztönzésére szolgál. A gazdaságok teljes területén kötelezőek, megszegésük a támogatás csökkenését eredményezi. Itt az előírásoknak 11 csoportja van, többek közt a talajerózió, a vetésforgó, a legeltetés, a tájvédelem és az öntözés körében.

Mindamellet, hogy vannak bizonyos átfedések, itt kevesebb előírásról van szó, mint a Helyes Gazdálkodási Gyakorlat esetén. Ezek több tekintetben is szigorúbbak, így, pl. a kunhalmokon végzett földmunkák, vízzel telített területen a gépi munkák, a tarló, nád, növényi maradványok és a gyepek égetése, illetve a gyepek túllegetése egyaránt tiltottak.

d) A **Helyes Mezőgazdasági Gyakorlat** a legegyszerűbben áttekinthető gyűjtemény, mivel csupán a vizek nitrátszennyezésének a megelőzése, csökkentése érdekében alkalmazott előírásokat foglal magában, amelyek különösen az állattartó telepek trágyatárolására és a trágya mezőgazdasági felhasználására terjednek ki. Ezekre a vízvédelem szabályozása körében térünk majd ki.

A következőkben néhány kiválasztott (jelentőségénél, sajátosságánál fogva kiemelésre érdemes) szakterület – a földvédelem (benne a talajvédelem), a vízvédelem, a levegővédelem (beleértve a klímavédelmet), hulladékgazdálkodás és természetvédelem (benne a genetikailag módosított szervezetek agrár-környezetvédelmi követelményei) szabályainak – a részletes ismertetésével szemléltetjük a szektorális környezetjog további sajátosságait, különös tekintettel a szabályozás egyes módszereinek a megjelenésére.²¹³ A tankönyv korábbi fejezeteiben leírtakat nem ismételjük meg, de a legszükségesebb esetekben utalunk azokra. Minden esetben röviden kitérünk a nemzeti és az európai uniós előírásokra, a Kvt. keretszabályaira, s ezt követően mutatjuk be a szakterület sajátos jogi előírásait.

²¹¹ OLAJOS, Támogatási rendszereink... i.m. 77.

²¹² FARKAS CSAMANGÓ Erika, A kölcsönös megfeleltetés természetvédelmi és környezetvédelmi követelményrendszere, in: Bobvos Pál (szerk.): Reformator iuris cooperandi: Tanulmányok Veres József professzor 80. születésnapjára, Szeged, 2009, Pólay Alapítvány 157.

²¹³ A zaj- és rezgésvédelem valamint az állatvédelem agrár-környezetvédelmi szempontból releváns kérdéseinek jogi szempontú megközelítésére ld. HORVÁTH Gergely, Az agrár-környezetvédelem speciális területei, Jog, Állam, Politika, 2009/1, 80-101.

2. A föld védelmére vonatkozó szabályok

Rövid EU-jogi bevezető után a földvédelem törvényi szintű szabályozását tekintjük át, ezen az egy szakterületen mellőzve a részletszabályokat, amelyek egyébként csak a talajvédelemre jellemzőek. Először a föld, mint környezeti elem, majd a termőföldvédelem követelményeit ismergetjük, azon belül előbb a mennyiségi, aztán a minőségi szempontra helyezve a hangsúlyt. Sorra vesszük a fontosabb alapfogalmakat, kötelezettségeket, az engedélyezés szabályait, a gazdasági ösztönzőket és a szankciókat is. Itt utalunk rá, hogy a Helyes Gazdálkodási Gyakorlat és a hasonló szabálygyűjtemények (ld. az előző pontban) számos talajvédelmi előírást tartalmaznak, amelyeket azonban nem említünk meg ismét.

2. 1. A földvédelmi szabályozás alapjai és az EU főbb előírásai

A földvédelem tárgyának egyfelől a földet, mint környezeti elemet, másfelől (szűkebb értelemben) a termőföldet tekinthetjük. A föld védelmét indokolják (az ember és a környezeti rendszer számára létfontosságú) funkciói, sajátosságai és a mennyiségét, minőségét veszélyeztető tényezők.

A föld rendeltetése összetett, említést érdemel az ökonomiai funkció (pl. élelmiszerek és nyersanyagok előállítása termőföldön), az ökológiai funkció (élőhely, zöldfelület, szűrő) és a közjóléti funkció (rekreáció, különösen erdő esetén).²¹⁴ Sajátossága, pl. hogy bolygónk felszínének mindössze 23 %-a termékeny, és ebből csak 9 % alkalmas mezőgazdasági művelésre. Hazánkban a nemzeti vagyon 20 %-át képezi az ország területének kb. 83%-át kitevő termőföldállomány. A termőföld nem pótolható (sem erőforrásként, sem környezeti elemként). Mennyiségét és minőségét veszélyeztetik: intenzív mezőgazdasági földhasználat (pl. túlzott vagy szakszerűtlen kemizáció), természetes (de az ember által befolyásolható) degradációk (pl. sivatagosodás, erózió), pazarló földhasználat (zöldmezős beruházások jó minőségű termőföldeken). Intő jel, hogy Magyarország termőföldállománya a rendszerváltás óta is jelentősen (közel 400.000 ha területtel) csökkent.²¹⁵

A földvédelemre vonatkozóan alig született nemzetközi megállapodás; ilyen az éghajlati ingadozások és az emberi tevékenység okozta elsivatagosodás és aszály elleni küzdelemről szóló ENSZ-egyezmény (1994). A földvédelem az európai közösségi jogban is az egyik leginkább elhanyagolt környezetvédelmi szakterület. A föld, mint *természeti erőforrás hasznosításának kérdései* (akár csak azzal összefüggésben a földügyi igazgatás egyéb területei, mint a földminősítés vagy a nyilvántartás)²¹⁶ *a tagállami jogalkotók hatáskörében maradtak*. Azok az uniós előírások, amelyek a föld védelmét szolgálják, általában vagy **horizontális** (általános) intézkedések, vagy pedig a talaj minőségére koncentrálnak, s az **agrár-környezetvédelmi szabályozás** körébe esnek.

²¹⁴ ÁNGYÁN József és szerzőtársai, A földhasználat alakulása, in: A talajok jelentősége a 21. században, szerk. Stefanovits Pál, Láng István, MTA TK, Budapest, 2005, 35-37.

²¹⁵ A magyar agrárgazdaság a rendszerváltástól az Európai Unióig, szerk. Kapronczai István, Szaktudás, 2003, 25-27.

²¹⁶ FÜRJ Zoltán, A földvédelem jogi szabályozása Magyarországon, Agrártudományi Közlemények 2005/16, 325.

A '80-as években egyrészt a túlermelés, másrészt az intenzív növénytermesztés és állattartás talajromboló és vízkárosító hatásai miatt vezették be a területpihentetési rendszert, illetve kezdték korlátozni az egységnyi földterületre eső számosállatok (pl. szarvasmarhák) számát. A '90-es évek óta támogatásban részesülnek az olyan földhasználati módok, mint az erdőgazdálkodás, az integrált, illetve biogazdálkodás (ökológiai gazdálkodás), amelyek közös jellemzője a talaj kímélete. A horizontális (általános) előírások közül a föld védelmét is szolgálja, különösen a környezeti felelősség, az integrált szennyezés-megelőzés és ellenőrzés (IPPC), vagy a környezeti hatásvizsgálat követelményrendszere. A szektorális normák között meg kell említeni a vízvédelmi szabályokat is, mint amelyek (pl. közvetett kibocsátások hatásaival szemben) a talajt is védik, vagy a hulladéklerakás követelményeit.

Ezeknek (a különböző szabályozási módszereket érvényesítő) szabályai a talaj védelmére elégtelenek, ezért (különösen a földkérszletek gyors fogyására, illetve a többi környezeti elem érintettségére figyelemmel) az Európai Bizottság (2006-ban) előterjesztette egy talajvédelmi keretszabályozás tervezetét.

Ezt a tervezetet a tagállamok egy része egyelőre nem fogadja el (jogszabály tehát nem született), néhány elemét mégis érdemes megemlíteni. A tervezet kiinduló pontja a fenntarthatóság: a földet úgy kell használni, hogy *megtartsa ökológiai, gazdasági és társadalmi szolgáltatásainak betöltéséhez szükséges képességeit, s egyidejűleg megőrizze funkcióit úgy, ahogy a jövő generációk igényeinek megfelel.* Ehhez különösen a terület- és településrendezés, a közlekedés, az energia, a mezőgazdaság, a vidékfejlesztés és az erdőgazdálkodás területén van szükség szabályokra (külső integráció). A tagállamokat arra kötelezné a keretirányelv, hogy a földtulajdonosok felelősségét érvényesítve, óvintézkedéseket irjanak elő a károk megelőzésére, csökkentésére. Az ún. lezáródás (a földfelszín tartós lefedése) hatásainak csökkentésére a tagállamoknak megfelelő építési technológiai és termékszabályokat kellene érvényesíteniük. Öt éven belül fel kellene mérni a természetes okból vagy a mezőgazdasági tevékenység miatt károsodott illetve veszélyeztetett területeket, majd nyilvánosságra hozni az érintett földrészeket jegyzékét. Az érintett (erodált, tömörödött, szikes, stb.) területekre intézkedési programokat kellene készíteni. A szennyezett területeket (egykori és jelenlegi telephelyeket) is azonosítani kellene, a szennyezéssel járó tevékenységek (hulladéklerakás, repülőtér, benzinkút, szennyvíztelep, stb.) szerint. Tulajdonosváltás esetére „talajállapot-jelentést” kellene készíttetni, s a hatóság, illetve a vevő rendelkezésére bocsátani. A szennyezett területeket helyre kellene állítani (kármentesítés), elvileg a károkozó költségére (a szennyező fizet elvnek megfelelően), de a felelősség megállapítása hiányában ezt a tagállamoknak kellene finanszírozniuk.²¹⁷

2. 2. A földvédelem alapfogalmai a magyar jogban

A magyar szabályozásban a földvédelem általános, keretjellegű előírásait a **Kvt.** tartalmazza, amelyhez képest számos egyéb tárgykörhöz tartozó jogszabály ír elő speciális követelményeket. Kiemelkedik ezek közül a **termőföld védelméről szóló törvény** (a 2007. évi CXXIX. tv., a Tftv.), hiszen ez az ország területének jelentős részét kitevő termőföldek hasznosítását, védelmét, értékelésének módját, illetve talajvédelmét szabályozza. A továbbiakban a Kvt. és a Tftv. előírásait

²¹⁷ FODOR László, Fenntartható földhasználat? – gondolatok egy talajvédelmi keretirányelv tervezete és az új hazai termőföldvédelmi szabályok kapcsán, in: Környezeti Management és Jog Egyesület: az első 15 év. Gondolatok a fenntarthatóságról, szerk. Bándi Gyula, Berki András, Kiss Csaba, (<http://www.emla.hu>), EMLA Egyesület, Budapest, 2008, 1-10.

ismertetjük elsőként, majd röviden utalunk a többi törvény ide kapcsolódó előírásaira.

A Kvt. és a Tftv. eltérő szemléletet és célokat követ. A környezetvédelem szempontjából a föld a környezeti rendszer egyik eleme a víz, a levegő, az élővilág és a mesterséges vagy épített környezet mellett. A földet ennek megfelelően nem csupán önmagában, de a többi elemmel alkotott egységben és az egymással való kölcsönhatások figyelembe vételével kell védeni, szem előtt tartva az elemeken belüli arányokat és folyamatokat is.

A föld védelme a Kvt. szerint kiterjed **a föld felszínére és a felszín alatti rétegeire, a talajra, a kőzetekre és az ásványokra, ezek természetes és átmeneti formáira és folyamataira; illetve magában foglalja a talaj termőképessége, szerkezete, víz- és levegőháztartása, valamint élővilága védelmét is.**

A Kvt. általános földvédelmi előírása, pl. hogy

- A föld felszínén és a földben folytatott vagy elhelyezett **tevékenységek, anyagok nem károsíthatják, szennyezhetik a földet** és a többi környezeti elemet,
- Beruházások (építkezés, bányanyitás) előtt **le kell termelni a termőréteget**,
- A tevékenység befejezését követően (jogszabály vagy hatósági határozat alapján már a környezethasználat során is) gondoskodni kell **a terület ütemezett helyreállításáról, újrahasznosításáról.**

Ehhez képest a Tftv. tartalmát tekintve elsődlegesen nem környezetvédelmi, hanem gazdálkodási norma, háttérben gazdasági szempontokkal, amelyekhez környezetvédelmi megfontolások is kapcsolódnak (külső integráció). E törvény szabályai a mezőgazdasági ágazat termelőképessége fenntartása érdekében, termelési tényezőként és eszközként védik a földet. Aláhúzza e körülményt a törvény azon a környezeti integráció gondolatával nehezen összeférő) rendelkezése, amely szerint földvédelmi rendelkezéseinek a hatálya kifejezetten nem terjed ki a föld, mint környezeti elem védelmére.²¹⁸

Érdekes egyébként, hogy a törvény nem határozta meg a célját; a földvédelmi szabályozás rendeltetésének leírása a termőföldről szóló 1994. évi LV. törvényben (Tft.) maradt, amely korábban (a föld-tulajdonjog megszerzésének, a termőföld haszonbérletének kérdései, stb. mellett) a földvédelmet is szabályozta. Eszerint a szabályozás célja az, hogy „a termőföld területének csökkenése észszerű határok között maradjon,” másrészt „a termőföld minőségének védelme megfelelő jogi háttérrel kapjon.” Megjegyezzük, hogy 2014. május 1-jétől a Tft-t egy több törvényből álló szabályozórendszer váltja fel, amelyből tankönyvünk lezárásáig az ún. földforgalmi törvény (2013:CXXII. törvény a mező- és erdőgazdasági földek forgalmáról) született meg. Ennek saját földvédelmi célkitűzései vannak, ami arra utal, hogy a földek védelme részben a földforgalom szabályozásán keresztül valósul meg.²¹⁹

²¹⁸ FODOR, Fenntartható földhasználat?... i.m.,12.

²¹⁹ KURUCZ Mihály, Gondolatok a termőföld-forgalom szabályozásáról, Fejlesztés és Finanszírozás 2005/4, 47-48.; FODOR László, Gondolatok a földvédelem agrárjogi és környezetjogi kapcsa-

Ilyen célkitűzés, hogy fokozottabban előtérbe kerülhessenek a fenntartható földhasználattal való gazdálkodás feltételei, illetve a termelés természeti feltételeinek (talaj, víz, élőhelyi közösségek) és a kultúrtáj védelmének szempontjai. Megjegyezzük, hogy e célok az EU agrárpolitikájában is megjelennek, és a földforgalmi törvénnyel felállított tulajdonszerzési korlátok legitimálásához szükségesek.

A földvédelmi szabályok hatálya a Tftv. szerint csak a termőföldekre, míg a talajvédelmi szabályok általában a művelés alatt álló, belterületi földrészletekre is kiterjednek. Az erdőkre viszont a Tft. helyett egy külön, erdővédelmi törvény előírásait kell alkalmazni.

A termőföld kifejezés a föld, mint környezeti elem egyik legfontosabb ökológiai szolgáltatására utal: a termőterületek legfontosabb funkciója a mezőgazdasági termelés (azon belül is főként az élelmiszertermelés).

A termőföldvédelemnek két oldala, vonatkozása van: **a mennyiségi védelemnek megfelelő „földvédelem” és a minőségi aspektust jelentő „talajvédelem.”** Környezetvédelmi szempontból előbbi első sorban gazdálkodási szabályokat jelent (az ún. zöldmezős beruházásokkal szemben előnyben részesítve a barnamezős beruházásokat, vagyis a termőföldek igénybe vétele, más célú hasznosítása helyett a beruházásoknak a már korábban igénybe vett, infrastruktúrával ellátott területekre való telepítését), az értékes földterület mint természeti erőforrás pazarlásának a korlátozása érdekében. Utóbbi a környezeti elem, az értékes termőréteg túlzott mértékű igénybe vételét és terhelését korlátozza. A mennyiségi és a minőségi védelem természetesen szorosan összefügg egymással (hiszen a cél, a környezeti elem szolgáltatásának megtartása azonos, illetve mert a minőség romlása alkalmatlanná teheti a földet a művelésre, ami a termőföld mennyiségét csökkenti).

A termőföld a település külterületén fekvő földrészlet, amelyet az ingatlan-nyilvántartásban szántó, kert, szőlő, gyümölcsös, rét, legelő (gyep), fásított terület, nádas művelési ágban tartanak nyilván – kivéve, ha az erdővédelmi törvény szerint erdőnek minősül.

A termőföld fogalmát korábban a Tft., újabban a Tftv. határozza meg. A Tftv. legutóbbi módosításáig (2013) az erdő is művelési ágnak minősült, amely azonban újabban már nem számít termőföldnek, a szabályozás ugyanis a mező- és az erdőgazdasági földeket több tekintetben is megkülönbözteti egymástól. (Ez egyébként megfelel a környezettudományok és a közgazdaságtan megközelítéseinek. Ugyanígy a korábban termőföldnek számító halastó is kikerült a termőföldre vonatkozó szabályozás alól (és a hal- illetve vízgazdálkodás szabályai vonatkoznak rá).

Ehhez képest ***a talaj feltételelesen megújuló természeti erőforrás, amely egyben a mezőgazdasági termelés és erdőgazdálkodás alapvető termelő eszköze, a Föld szilárd felszínének élő közege, amelynek a legfontosabb tulajdonsága a termékenység*** (Tftv.). Ebben az új fogalomban egyszerre van jelen a termelési-gazdálkodási funkcióhoz kötés kísérlete és a környezeti meghatározottság kényszere.

E fogalmakból következtethetünk arra, hogy a jogszabály a termőföldek mely tulajdonságait tartja meghatározónak, *védelemre érdemesnek*. A termőföld fogalma alapján ilyen *a földrészek kiterjedése (területe)*, a talaj definíciója alapján pedig *a termékenység*.

2. 3. A hasznosítási kötelezettség, annak elmulasztása és a más célú hasznosítás

A Tftv. kiindulópontja az, hogy a termőföld rendeltetése a mezőgazdasági hasznosítás, amit ha megfelelően végeznek, az a talaj minőségének fenntartását, illetve megújulását eredményezi. A Tftv. vonatkozó szabályai szerint a termőföld használója (hacsak a törvény eltérően nem rendelkezik) választása szerint ***köteles a termőföldet az ingatlan-nyilvántartásban feltüntetett művelési ágának megfelelő termeléssel hasznosítani, vagy a termelés folytatása nélkül a talajvédelmi előírásokat betartani, illetve a gyomok megtelepedését és terjedését megakadályozni.***

A korábbi (szocialista) szabályozás a termeléssel való hasznosítás kötelezettségét rögzítette (aktív hasznosítás), amihez végső szankcióként a tulajdonjog kártalanítás nélküli megvonását kapcsolta. Egy polgári, magántulajdonra épülő társadalomban a tulajdonjog ilyen értelmű korlátozása nem elképzelhető, ráadásul a mezőgazdasági termékekből keletkező feleslegre, illetve a Közös Agrárpolitika előírásaira (pl. a területpihenetés, az alternatív tevékenységek támogatása) tekintettel sem indokolható. A talajvédelem követelményeinek a betartása és a gyommentesítés (passzív hasznosítás) lehetővé teszi, hogy a termőföldet bármikor újra termeléssel hasznosítsák (hiszen fennmarad termőképessége).

A törvény a két alternatíva közötti *választás jogát bizonyos esetekben korlátozza*. A *szőlőt és a gyümölcsöst*, (a legértékesebb művelési ágakat) kiemelte a jogalkotó azzal, hogy rájuk mindig ***a termelési kötelezettség*** vonatkozik, hiszen esetükben a talajvédelmi szabályok pusztán betartása a termőföld-ingatlan értékének csökkenését, az ültetvény leromlását eredményezné.

A földhasználó választási jogát *az állam* (jogszabály vagy hatósági határozat útján) korlátozhatja. Ebben az esetben a használónak – kártalanítás fejében – tartózkodnia kell a termeléssel való hasznosítástól, vagy meghatározott növények termesztésétől. Ilyen fordulhat elő, pl. egy törzsültetvény közelében, *a szaporítóanyag tisztasága érdekében* (vetőmag-szaporítási zárt körzet), vagy *növény-egészségügyi okokból* (zárlat).

A hasznosítási kötelezettség elmulasztása esetén a földhasználót ***földvédelmi bírság*** megfizetésére kötelezi a földhivatal (a bírság bemutatására alább kerítünk sort). Emellett (felszólítást, bírságolást követően) 2013-tól ***zártkertek*** esetén arra is lehetőség van, hogy ***a nem művelt ingatlant az önkormányzat 1 évre bevonja*** saját szociális ***földprogramjába*** vagy közfoglalkoztatási programjába. Ilyenkor a tulajdonos az önkormányzattal szemben nem támaszthat igényt a földhasználat ellenértékére.

A zártkertek létrehozása az államszocialista időszakban történt, a települések külterületének nagyüzemi mezőgazdasági művelésre alkalmatlan részein, abból a célból, hogy (az egyébként tulajdonszerzési korlátozás alá eső) magánszemélyek termőföld tulajdona és használata ott állandó-suljon. E területek jelentős részén azonban tényleges művelés nem folyt, hanem pl. hétvégi telek-ként funkcionáltak, gyakran be is építették őket, majd meg is szűnt ez a kategória, és az érintett földrészeket besorolták kert vagy szántó művelési ágba, illetve belterületbe vonták. Az ingatlan-nyilvántartásban még ma is szerepel azonban a zártkert minőség, és 2013-tól ismét sajátos szabályok vonatkoznak rá. A hasznosítási kötelezettség érvényesítését a jogalkotó azzal indokolja, hogy az egy-egy tömbben elhelyezkedő, sok kisebb földrészlet gyomforrásként (fertőzési gócként) viselkedik, megnehezítve a környező területek művelését.

2014. május 1-jétől a hasznosítási kötelezettség elmulasztásának sajátos szankciója (szintén csak felszólítást és bírságolást követően, azaz ismétlődő, súlyos kötelezettségszegés esetén) a **kényszerhasznosítás**. A földforgalmi törvény szerinti, az újonnan megszerzett földhöz kapcsolódó hasznosítási kötelezettség nem egyszerűen a Tftv. szerinti hasznosítás, hanem a tevékenység személyes ellátása is, és a más célú hasznosítás tilalma 5 éven át. A kényszerhasznosítás is csak átmeneti időre (a gazdasági év végéig, de legfeljebb a következő gazdasági év végéig) szól. A hatóság által erre kijelölt személy (szerv) feladata a hasznosítási kötelezettség teljesítése. A kényszerhasznosító a föld hasznai után nem tartozik fizetési kötelezettséggel a jogsértést elkövető tulajdonossal (haszonbérlettel) szemben, de a hatóság számára el kell számolnia a kapcsolódó bevételeiről és kiadásairól.

Az új földforgalmi szabályok a földvédelem mellett első sorban a spekulatív tulajdonszerzés megakadályozását szolgálják. Szpekuláció alatt itt azt értjük, ha a földvásárlásra pusztán befektetési céllal, a földpiaci árak emelkedése vagy a belterületbe vonással járó forgalmi érték növekedés reményében, tényleges hasznosítás nélkül kerül sor.²²⁰

A törvényben meghatározott hasznosítási kötelezettségtől a földhasználó **csak engedély alapján térhet el**. Más célú hasznosításnak minősül:

- a termőföld (rendeltetésszerű) mezőgazdasági használatától való időleges és végleges **eltérés**, amelynek révén a föld a mezőgazdasági hasznosításra alkalmatlanná válik (nem számít ilyennek a művelés alatt álló, de korábban már belterületbe vont földrészeknek a hasznosítása, beépítése, illetve olyan utak létesítése, amelyek a rendszerváltás során kárpótlás és a szövetkezeti földkiadás eredményeképpen létrejött, osztatlan közös tulajdonok természetbeni megosztását teszik lehetővé),
- a külterületi föld **belterületbe vonása** (amivel megváltozik a földrészlet minősítése, rendeltetése), és
- az erdőtörvény hatálya alá nem tartozó (üzemi, vonalas létesítményhez tartozó) fásítás igénybe vétele.

A törvény a belterületbe vonást a végleges más célú hasznosítás sajátos eseteként kezeli. A kérelmező itt az önkormányzat, akinek településszerkezeti terve

²²⁰ FODOR, Gondolatok a földvédelem... i.m., 113.

benyújtásával kell alátámasztania a belterületbe vonást. A belterületbe vonásnak térben és időben is igazodnia kell a tényleges igényekhez. Elutasítási ok, ha a tervezett beruházás időpontja 4 éven túli, vagy ha az adott területhasznosításra alkalmas, megfelelő mennyiségű belterületi (ténylegesen nem hasznosított) terület áll rendelkezésre. Az önkormányzatnak egyébként ugyanúgy földvédelmi járulékot kell fizetnie, mint a magánszemély igénybe vevőnek (ld. alább).

Amennyiben a földhivatal a településrendezés során véleményezési jogot gyakorol, már akkor érvényesítenie kell a földvédelmi szempontokat. Ennek érdekében – a gyakran sűrűn beépített zártkertek belterületbe vonását kivéve – kifogást emelhet az adott településrendezési eszköz elfogadása ellen, ha aszerint többségében átlagosnál jobb minőségű területek beépítésére kerülne sor, miközben az övezeti besorolásnak megfelelő felhasználásra gyengébb minőségű terület is rendelkezésre áll; illetve ha a területfelhasználásra a már beépítésre kijelölt, de ténylegesen még fel nem használt terület is elegendő lenne.

Nem minősül viszont más célú hasznosításnak az osztatlan közös tulajdonú földrészek megosztásához szükséges utak létesítése (ezzel az új szabállyal a jogalkotó meg kívánja könnyíteni a tulajdonviszonyok rendezését), az erdőtelepítés és a mezőgazdasági célú tereprendezés.

Az engedélyt a földhasználó kérelme alapján a termőföld fekvése szerint illetékes **földhivatal** (mint ingatlanügyi hatóság) adja ki, helyszíni szemle alapján és a szakhatósági állásfoglalások figyelembe vételével. Az engedélyezés (illetve utólagosan a szankciók, helyreállítási kötelezettségek megállapítása) ún. **földvédelmi eljárás** keretében zajlik. (Ez a termőföld mennyiségi védelmének érvényre juttatásával, illetve a termőföld más célú hasznosításának engedélyezésével kapcsolatos hatósági eljárás vagy szakhatósági közreműködés.) A terület hasznosítására vonatkozó, földhivatali engedély hiányában (az engedély jogerőre emelkedéséig) *minden más eljáró hatóság köteles az eljárását felfüggeszteni* (ehhez az engedély meglétét a többi hatóságnak hivatalból vizsgálnia kell). Ha az igénybevevő mégis a földhivatali határozat jogerőre emelkedése előtt kapna más hatóságtól engedélyt, az nem mentesíti a Tfv. szerinti jogkövetkezmények (adott esetben az eredeti állapot helyreállítására kötelezés) alól.

2008-2013. között a Tfv. egyébként azt is rögzítette, hogy a földhivatali engedélyt minden más, a terület hasznosítására irányuló engedélyt megelőzően kell megszereznie. A szabályozás előzményének tekinthető az a probléma, hogy gyakran komoly beruházások valósultak meg építési engedély birtokában, de a földhivatal engedélye nélkül. A bírói gyakorlat sokáig nem volt egységes abban a tekintetben, hogy az eredeti állapot helyreállítását (de facto az épület lebontását) elrendelő határozat jogszerű-e. A Legfelsőbb Bíróság BH 2007.103. szám alatt közzétett határozata azonban rámutatott arra, hogy az építési engedély nem pótolja a termőföld hasznosítására vonatkozó engedélyt, és hogy a földhivatal attól függetlenül elrendelheti a helyreállítást, hogy a bontásnak fennállnak-e az építésügyi feltételei.

A földhivatalnak arra kell törekednie, hogy határozata alapján a (más célú) hasznosítás lehetőség szerint a gyengébb minőségű termőföldeken, a lehető legkevesebb termőföld igénybevételével történjen. Fontos, hogy az érintett és szomszédos termőföldek megfelelő mezőgazdasági hasznosítását a tervezett tevékenység, létesítmény ne akadályozza. Az engedélyt, szakhatósági hozzájárú-

lást meg kell tagadnia, ha a kérelem átlagosnál jobb minőségű termőföldre szól, miközben a tervezett tevékenység végzésére, létesítmény elhelyezésére jogosultság gyakorlására hasonló körülmények és feltételek mellett átlagos minőségű vagy átlagosnál gyengébb minőségű termőföldeken is sor kerülhet. Az átlagosnál jobb minőségű földek végleges hasznosítása, illetve hulladéklerakó létesítése esetén mindig nagyobb szigorral kell eljárni.

Az átlagosnál jobb minőségű termőföldet más célra hasznosítani csak időlegesen, illetőleg helyhez kötött igénybevétel céljából lehet. Helyhez kötött igénybevételnek kell tekinteni különösen a meglévő létesítmény bővítését, közlekedési és közmű kapcsolatainak kiépítését; a bányauzemet és a természeti kincsek kitermeléséhez szükséges egyéb létesítményt; illetve azt a területet, amelyet a Kormány a Magyar Közlönyben közzétett határozatával beruházási célterületté nyilvánított.

A termőföldnek hulladéklerakó céljára történő igénybevétele esetén a környezetvédelmi és természetvédelmi követelmények betartása mellett, mezőgazdasági művelésre alkalmatlan vagy átlagosnál gyengébb minőségű termőföld más célú hasznosítása engedélyezhető.

A más célú hasznosítás lehet **időleges** (legfeljebb 5 évre szóló) és **végleges**. Ha időleges a (más célú) hasznosítás, az engedély csak határozott időre, maximum öt évre szólhat, s a hatóság már az engedély kiadásakor vizsgálja az újrahasznosítási terv meglétét és megfelelőségét. Minden más esetben a hasznosítás végleges (erre lehet szükség, pl. építmény elhelyezése esetén). Az ideiglenes hasznosítás során felmerülhet az igény a végleges hasznosításra, ennek érvényesítésére a Tfv. 2013-tól lehetővé teszi, hogy az igénybevevő még az időleges hasznosítás engedélyének időbeli hatálya alatt kérje a végleges hasznosítás engedélyezését.

Az időleges (más célú) hasznosítás körébe esik, pl. a földhasználó által végzett anyagtárolás. Más körülmény is időleges hasznosításnak minősülhet, ha amiatt a lábon álló termény megsemmisül, termés kiesés következik be, az időszerű mezőgazdasági munkák akadályozására kerül sor, vagy a talajszerkezet károsodik. Ilyen következménnyel járó tevékenység csak engedély alapján folytatható.

Sajátos szabályok vonatkoznak az elemi csapás vagy ipari szerencsétlenség okozta havária-helyzetekre (azonnali hatósági intézkedést igénylő káreseményekre, amikor a kárelhárítás jelenti a termőföld igénybevételét). Ilyenkor a földhivatal már csak utólag tudja megsemmisíteni az érintett ingatlant, s elérni az eredeti állapot helyreállítását, vagy ha az nem lehetséges, akkor az újrahasznosítást.

Harmadik személyek tevékenysége is szóba jöhet, mint amilyen a villamos vezetékek elhelyezése, illetve a bányaszolgalmi vagy vízvezetési szolgalmi jog olyan gyakorlása is, amelynek révén akadályozott a mezőgazdasági termelés, illetve a talajvédelmi előírások betartása. Szolgalmi jog gyakorlása esetében – ha a jogosult megállapodás vagy hatósági engedély alapján jár el – az időleges hasznosításhoz engedélyre nincs szükség, de a jogosult bejelentési kötelezettséggel tartozik a földhivatal felé, amelynek elmulasztását a törvény szigorú következményekkel sújtja: a földvédelmi járulék (ld. alább) megfizetésén túl annak háromszoros összegét is meg kell fizetni – földvédelmi bírságként.

A más célú hasznosítás engedélyezése ellenére a föld használójának maradnak az érintett területhez kapcsolódó, a Tftv-n alapuló kötelezettségei. Így, mindaddig, **amíg ténylegesen nem kezdődik meg** a más célú hasznosítás („első igénybevétele” – pl. tereprendezés egy tevékenység folytatása érdekében), fennáll a főszabályként meghatározott hasznosítási kötelezettség. Ezt nevezik **ideiglenes hasznosításnak**.

Ez az előírás összhangban áll azzal, hogy a más célú hasznosítás az engedély jogerőre emelkedésétől számított négy év alatt kezdhető meg (ez az idő szükséges lehet további engedélyek beszerzéséhez, a beruházás egyéb feltételeinek előteremtéséhez). Ha négy év alatt nem kezdődik meg a hasznosítás, az engedély hatályát veszti. Az igénybevevő egyébként előbb is kérheti az engedély hatályon kívül helyezését (ha nem kezdte meg a hasznosítást). Amíg azonban az engedélye hatályos, más személy ugyanarra a területre hasznosítási engedélyt nem kaphat.

Felhívjuk a figyelmet arra, hogy fentiek szerint az ideiglenes és az időleges hasznosítás nem azonos, hiszen az utóbbi, mint láttuk, a más célú hasznosítás egyik fajtája.

A más célú tevékenység folytatása, a beruházás megvalósítása nem feltétlenül jelenti az érintett terület növénytakarójának megszüntetését. Ha marad **növényzet**, úgy a törvény szerinti minimál-követelmény annak **rendszeres gondozása** feltéve, hogy ez az engedélyezett felhasználást nem akadályozza, korlátozza. Ez az úgynevezett **mellékhasznosítási kötelezettség**, ami a termőföldnek nem minősülő területeken áll fenn.

Pl. a gyep kaszálása (a parlagfű irtása már nem ide tartozik, az a növényvédelmi törvény alapján fennálló kötelezettség). Termelni nem kell, sőt, bizonyos esetekben, pl. környezetszennyező ipari létesítmény védőövezetében, akár tilos is lehet.

Abban az esetben, **ha a más célú hasznosítás megszűnik**, az igénybevevő kötelezettsége, hogy (választása szerint) a területet mező- vagy erdőgazdasági művelésre alkalmassá tegye, illetve újrahasznosítsa. Az **újrahasznosítás tervszerűen** történik. Végleges hasznosításnál („kivonásnál”) a **tevékenység megszűnését** (illetve 4 évnél hosszabb szüneteltetését) **be kell jelenteni a földhivatalnak**, s a bejelentéshez **kell csatolni az újrahasznosítási tervet** (illetőleg a talajvédelmi tervet). A tervet a földhivatalal (bánya esetén a bányakapitánysággal, erdőtelepítés esetén az erdészeti hatósággal) **jóvá kell hagyni** (el kell fogadtatni).

Az újrahasznosítás célja a Tftv. alapján általában az, hogy a földrészt ismét alkalmassá tegyék a mező- illetve erdőgazdasági művelésre. Más törvények (pl. a bányatörvény) ettől eltérő, speciális rendelkezéseket tartalmaznak, amelyek alapján a helyreállításnak eltérő funkciója is lehet (pl. egy bányató esetében). A hatóság határozatában rögzíti az újrahasznosítás célját, s előírja azokat a kötelezettségeket (tevékenységeket, technológiákat), amelyek a megvalósítás körében a földhasználót terhelik.

Szorosan kapcsolódik ide az 1993. évi XLVIII. tv., a **bányatörvény** 36. §-ának előírása, amely szerint a bányavállalkozó köteles a külszíni területet, amelynek használhatósága a bányászat következtében megszűnt, vagy lényegesen korlátozódott, az ún. **műszaki üzemi tervnek megfelelően**, fokozatosan helyreállítani, és ezzel a területet újrahasznosításra alkalmas állapotba hozni, vagy a természeti környezetbe (tájképbe) illően kialakítani.

Időleges más célú hasznosítás esetében a Tftv. szigorúbban rendelkezik, hiszen itt az igénybe vételt követően nem újrahasznosításra, hanem az eredeti állapot (az eredeti művelési ág, minőségi osztály, stb.) helyreállítására van szükség. Az erre vonatkozó talajvédelmi terv már a hasznosítási engedély iránti kérelem mellékleteként benyújtandó.

Engedély nélküli más célú hasznosítás esetében a földhivatal (egyéb jogkövetkezmények alkalmazása mellett, mint a földvédelmi bírság és járulék kiszabása) mindig az eredeti állapot helyreállítását írja elő. Ez alól kivétel, ha a földhasználó utólag engedélyt kér a más célú hasznosításra, és a hatóság – mérlegelési jogkörben, indokolt esetben – ahhoz hozzájárul (utólagos engedély).

2. 4. A művelési ág megváltoztatása

A művelési ág a mezőgazdaság valamelyik ágazatához (növénytermesztés, állattenyésztés, kertészet, stb.) kapcsolódó földhasználati módot (hasznosítási irányt, s egyben az ingatlan-nyilvántartásban rögzített állapotot is) jelent. A művelési ág gyakran hosszú idő (akár évszázadok) alatt alakult ki, annak megváltoztatását elsősorban a gazdálkodó érdekei indokolják, de ahhoz közérdek is fűződhet (pl., ha a művelési ág nem felel meg a termőhely ökológiai adottságainak,²²¹ ha egy termékből felesleg van a piacon). A művelési ág megváltoztatása nem oldja fel a hasznosítási kötelezettséget, de annak tartalmát érinti. A terület termőföld marad, azt **továbbra is termőföldként hasznosítják**, de mást természetnek, más módszerekkel művelik a földet, ennek megfelelően átalakul az életközösség és megváltoznak a tevékenységnek a környezeti hatásai is.

Történetileg tipikus művelési ág változtatás az erdő irtása és a gyep feltörése szántó-, illetve szőlőterületek nyerése érdekében. (Megjegyzés: a felhagyott szántó, szőlő, gyümölcsös gyeppe illetve erdővé alakulhat – ezt hívják a művelési ág – spontán – változásának.)²²²

Ezt a szabályozás főszabályként *kevésbé szigorú korlátok* között teszi lehetővé, általában engedély sem szükséges hozzá.²²³ Itt is eltér azonban a földhasználó az ingatlan-nyilvántartásban rögzített állapottól, tehát szükség van a változtatás átvezetésére. Ennek érdekében a földhasználót **bejelentési kötelezettség** terheli, amelynek az elmulasztása esetén földvédelmi bírságot kell fizetni.

A bejelentés lehetővé teszi a hatóság számára azt is, hogy *speciális jogszabályi követelmények* teljesülését – azokban *előírt engedélyek, hozzájárulások* meglétét – vizsgálja, illetve biztosítsa. Így, pl. abban az esetben, ha az érintett terület, vagy annak egy része **természetvédelmi oltalom** alatt áll, külön jogszabályok alapján a művelési ág megváltoztatásához a **természetvédelmi hatóság** (az illetékes kormányhivatal környezetvédelmi és természetvédelmi főosztálya) engedélyre van szükség. Itt a védelem nem csak az adott művelési ág, mint fennálló ál-

²²¹ ÁNGYÁN és szerzőtársai, i.m. 55.

²²² Környezet- és természetvédelmi lexikon II. i.m., 111.

²²³ FODOR, Gondolatok a földvédelem... i.m., 114-115.

lapot védelmére, hanem inkább a természeti értékek védelmére, az azokat hátrányosan érintő beavatkozások megakadályozására irányul.

Más esetekben viszont a művelési ág megváltoztatásának a szigorúbb korlátai kifejezetten termelési ágazatokhoz kapcsolódnak, s azok számára (a termelési szerkezet védelmében) védik a termőföldet. Ilyen értelemben részesülnek védelemben, pl. a szőlők vagy az erdők. **Szőlőültetvények** esetén (a szőlőtermesztés és borgazdálkodás szabályait rögzítő, 2004. évi XVIII. tv., alapján; az EU borpiaci szabályozásának az érvényesítése érdekében, amely korlátozza a telepítést és támogatja az ültetvények kivágását) a *Mezőgazdasági és Vidékfejlesztési Hivatal* által kiadott telepítési, illetve kivágási engedély szükséges. Az erdő 2013 óta nem minősül ugyan a termőföld művelési ágának, de a szabályozás hasonló. Az **erdők** „igénybe vételéhez” vagy telepítéséhez, az erdővédelmi törvény alapján az erdészeti igazgatóság **engedélye szükséges**.

Gyakran a művelési ág megváltoztatásának bejelentésekor derül csak ki, hogy már a megváltoztatni kívánt művelési ág sem egyezik meg a nyilvántartással. Ez nem mentesíti a földhasználót az alól a kötelezettsége alól, hogy a szükséges (pl. természetvédelmi hatósági) engedélyt beszerezze. Ha az engedély megadására nem kerül sor, nem a valóságnak megfelelő állapot átvezetésére, hanem az eredeti művelési ág visszaállítására kerülhet csak sor.²²⁴

2. 5. A földvédelmi járulék és a földvédelmi bírság

Földvédelmi járulékot a termőföld más célú hasznosítása esetében kell fizetnie az igénybe vevőnek. A földvédelmi járulék gazdasági jellegű eszköz, amely arra ösztönöz, hogy csak gyengébb minőségű termőföld, illetve minél kisebb terület hasznosítására kerüljön sor. *Egyszeri* befizetési kötelezettségről van szó, amely a hasznosítás tényleges megkezdésének bejelentésével egyidejűleg esedékes (ha a tényleges igénybevétel kisebb az engedélyezetttnél, akkor a járulék egy része alól mentesül az igénybe vevő). A befizetés elmulasztásakor az összeg adók módjára behajtható köztartozásnak minősül. Felmentés, részletfizetési vagy más kedvezmény nem nyújtható alóla. A járulékfizetési kötelezettség **független a jogszerűségtől**, tehát attól, hogy engedély birtokában történt-e a más célú hasznosítás. (Ha engedély nélkül, úgy földvédelmi bírságot is kell a járulék mellett fizetni.) A járulék összegét a hatóság állapítja meg az engedélyező határozatban, engedély hiányában a helyreállításról rendelkező határozatban.

Vannak olyan, **a törvényhozó által preferált** (gyakorlatilag a mezőgazdasági hasznosítással egyenértékűnek tekintett) **célok**, amelyek esetében **nem terheli** a földhasználót a járulékfizetés kötelezettsége, ha a termőföldet az engedélynek megfelelően használják fel, pl.:

- *talajvédelmi létesítmény*;
- *öntözőcsatorna és belvízcsatorna létesítése*;

²²⁴ Zöldhatósági Közlemények 2006/2, 1. (Legf. Bír. Kfv. III.37.295/2004).

- közüzemi lakossági, ivóvíz- és csatornaellátást szolgáló műtárgyak és azok védőterületei;
- védett természeti terület kezelése körében a természetvédelmi feladatok ellátása;
- 2 hektárt meg nem haladó nagyságú területen állami vagy önkormányzati szociális intézmény, egészségügyi, sportlétesítmény építése, temető létesítése;
- árvízvédelmi védművek létesítése
- belterületbe vonás esetén állami, önkormányzati bérlakások építése, illetve új község alakítása.

Magánszemély tulajdonos akkor sem fizet járulékot, ha legfeljebb 400 m² terület hasznosítására kér engedélyt, illetve ha regisztrált mezőgazdasági termelő, akkor a tevékenységéhez közvetlenül kapcsolódó beruházás céljára 1000 m²-ig hasznosíthat járulégmentesen termőföldet. E két mentesség 10 évente egyszer vehető igénybe.

2013-ig a jogalkotó gazdaság- és társadalompolitikai okokból mentesítette az ipari parkok létesítését a leghátrányosabb helyzetű térségekben. Amellett, hogy ez a szabályozás a környezetvédelem ellenében hatott és a zöldterületek pazarlására ösztönzött,²²⁵ mivel meg nem engedett állami támogatásnak minősült (EUMSz 107. cikk 1. bek.), ezért eltörölték.

50 %-kal **mérsékelt összege** fizetendő **mezőgazdasági tevékenység** (pl. haltenyésztés létesítménye), haltenyésztésre is alkalmas **víztározó** esetén.

50 %-kal **emelt összeg** fizetendő viszont, ha különösen értékes, **öntözésre, talajvédelmi létesítményekkel berendezett területet** hasznosítanak más célra.

A járulék **összege a földrészlet értékétől függ**, amit az ún. **aranykorona (AK) érték és a minőségi osztály** határoz meg. Minél magasabb AK-értékről, illetve minél alacsonyabb minőségi osztályról van szó, annál magasabb a fizetendő járulék összege.

A Tfvt. mellékletében megállapított számítási mód szerint 1 AK-ra I. minőségi osztály esetén 184 ezer, VIII. osztályban már csak 4 ezer Ft esik.

A földminősítés szabályait ugyancsak a Tfvt. állapítja meg. Annak során a termőföldet I-VIII. minőségi osztályba sorolják, megállapítják aranykorona értékét és művelési ágát. Az AK-érték a földértékelés mérőszáma, ami az érintett termőföld kataszteri tiszta jövedelmét fejezi ki. Egy földterület AK értéke (a minőségi osztály és az ún. kataszteri tiszta jövedelmi fokozat mellett) a terület nagyságától is függ. Mivel a járulék összege 2013-ig a művelési ágtól is függött, gyakori jelenség volt, hogy a befektetők előbb a termőföld művelési ágának megváltoztatását kezdeményezték, s így már alacsonyabb mértékű járulék fizetése mellett kerülhetett sor a más célú hasznosításra. A hatályos szabályozás ezt a járulék megemelésével és a művelési ágtól való függetlenítésével akadályozza meg.

²²⁵ TANYI Anita, A környezetvédelmi szempontok beépítése támogatási rendszerünkbe, in: A megkérdőjelezett sikerárgazat, szerk. Kerekes Sándor, Kiss Sándor, MTA TK, Budapest, 2003, 105.

A földvédelmi bírság ettől eltérően szankció. Bírságot kell fizetni a következő esetekben:

- a **hasznosítási kötelezettség** (ide értve az ideiglenes, mellék- és újrahasznosítást is) **elmulasztásakor**,
- a **bejelentési kötelezettség elmulasztása** miatt (a művelési ág megváltozásának, a más célú hasznosítás megkezdésének, a tervezett újrahasznosításnak, az újrahasznosítás elvégzésének, az eredeti állapot helyreállítása elvégzésének be nem jelentése esetén),
- az **újrahasznosításnak** az ingatlanügyi **hatóság jóváhagyása nélküli** valósítása,
- időleges hasznosítást követően a termőföldnek **rosszabb minőségi osztályban vagy késedelmesen** történő alkalmassá tétele a termelésre,
- **engedély nélkül vagy attól eltérő, más célú hasznosítás** esetében. (Még nincs engedély, vagy eltértek attól).

Utóbbi körében a jogalkotó azt feltételezi, hogy az engedélytől való eltérés előbb-utóbb a hatóság tudomására jut, s a hatósági döntéstől függ a magatartás minősítése (utólagos hozzájárulás vagy helyreállításra és járulék-, illetve bírságfizetésre kötelezés).

Ha azonban az eltérés valamilyen **építési beruházást** eredményezett és arra **10 évnél régebben** került sor, s ezt a tényt az igénybe vevő (tulajdonos/haszonélvező) bizonyítani tudja, a földvédelmi eljárást, illetve a jogkövetkezmények alkalmazását **mellőzni kell**.

A földvédelmi bírság objektív szankció, **kiszabásához felrőhatóság nem szükséges**. A bírság (a járulékkal ellentétben) **ismételten is kiszabható**, befizetése a határozat jogerőre emelkedésétől számított harminc napon belül esedékes. Felmentés, részletfizetési vagy egyéb kedvezmény itt sem lehetséges. A bírság **mértéke esetenként különbözően alakul, alapvetően a föld értékéhez, illetve a kötelezettségzegés jellegéhez igazodik**. (Konkrét összege az adott területre számított földvédelmi járulék többszöröse, de minimum 20.000 Ft.)

2. 6. Földvédelmi előírások egyéb jogszabályokban

A Tfv-tel összefüggésben már említettek (pl. bányatörvény) túlmenően a föld védelmére néhány további, elsősorban **a földhasználatok lehetőségeire, illetve a földrészek rendeltetésére vonatkozó törvény** érdemel említést.

A **területfejlesztés és területrendezés** szabályozásáról szóló törvény (1996. évi XXI. tv.) a területrendezés feladataként jelöli meg **az egyes térségek terület-használati módjának** meghatározását. Ez a területi adottságok és erőforrások hosszú távú hasznosítása és védelme érdekében az országos és térségi területrendezési tervek keretében történik.

Az **ország területrendezési terve** (a 2003. évi XXVI. tv.) meghatározza az ország szerkezeti tervét, benne az országos **terület-felhasználási kategóriákat**, mint a mező- és erdőgazdaság, vízgazdálkodás, település, a területhasználatok

térségi övezeteit (pl. az országos ökológiai hálózat övezetét, a kiemelten fontos, érzékeny természeti területeket; a kiváló termőhelyi adottságú szántóterületeket; a vízminőség-védelmi területeket), valamint **az ezekre vonatkozó, sajátos szabályokat**. Utóbbiak között számos, földvédelmi előírást találunk, így pl.

- borvidéki és bortermőhelyi településen szőlőtermesztésre alkalmas terület nem minősíthető beépítésre szánt területté;
- erdőterületen az utak mellett csak a közlekedés biztonságához szükséges építmény emelhető;
- az országos ökológiai hálózat területén bányászati tevékenységet folytatni csak a természetvédelmi hatóság hozzájárulásával lehet;
- természetvédelmi területen és természeti területen külszíni művelésű bánya nem nyitható;
- erdőben, természeti és természetvédelmi területen, vízminőség-védelmi területen, kiváló minőségű szántó-, szőlő- és gyümölcsös területeken térségi hulladéklerakó hely nem jelölhető ki;
- vízerózióknak kitett övezetben az erdők elsődleges rendeltetése védelmi, művelési ágak pedig nem változtatható meg.

A terület-felhasználás célját (pl. építési, köz-, külterület, beépítésre szánt, különleges rendeltetésű terület) településeken **az épített környezet alakításáról és védelméről** szóló 1996. évi LXXVIII. törvény alapján a **településrendezési tervek** jelölik ki. A jogszabály szerint a településrendezés során biztosítani kell a lakosság megélhetését és ellátását biztosító gazdasági érdekeket, de emellett **a környezet védelmét és a termőfölddel való takarékos gazdálkodást** is. Utóbbira irányulnak, pl. a beépítési sűrűséget korlátozó vagy a zöldfelület-gazdálkodásra vonatkozó követelmények.

A földhasznosításra és földvédelemre vonatkozó, Tft-beli szabályok helyett az erdők vonatkozásában az **erdőtörvény** (a 2009. évi XXXVII. tv.) rendelkezéseit kell alkalmazni. A művelési ág megváltoztatásának és a más célú hasznosításnak (az erdő igénybe vételének) e jogszabály további feltételeit határozza meg, s azokhoz **sajátos eszközrendszert kapcsol**. Ezek szerint erdőterületet igénybe venni csak kivételesen (más helyszíni alternatíva hiányában), a közérdekkel összhangban lehet; ez alól csak a gazdasági rendeltetésű erdő kivétel, ha ún. csereerdősítésre kerül sor az érintett vagy a szomszédos településen.

Az erdő „igénybe vételét” a földhivatal helyett a kormányhivatalon belül működő erdészeti igazgatóság engedélyezi. Az eljárásban szakhatóságként működik közre a zöldhatóság, illetve a kulturális örökségvédelmi szerv. Földvédelmi járulék helyett erdőfenntartási járulékot, földvédelmi bírság helyett erdővédelmi bírságot kell fizetni, stb. Az erdőtörvény szabályozza az erdők rendeltetését is, aminek földvédelmi (illetve talajvédelmi) szempontból is jelentősége van.

2. 7. A termőföld minőségi védelme – talajvédelem a Tftv. alapján

Mint azt a termőföldvédelem két részterületének bemutatásakor láttuk, a talajvédelem jelenti a termőföldek minőségének a védelmét. Tekintettel arra, hogy a föld a környezeti rendszerben más elemekkel, elsősorban a vízzel sokrétű és szoros kapcsolatban áll, számos előírás egyaránt védi a

földet és a vizet. Ezeket a *víz védelméről* szóló fejezet végén külön összefoglaljuk, míg a *levegő-minőség védelem, a természetvédelem és a hulladékgazdálkodás* talajvédelmi szabályait az azokra vonatkozó fejezetekben említjük meg. Ebben a pontban csak a Tft. általános követelményeit mutatjuk be. A talajvédelem részletszabályait miniszteri rendeletek tartalmazzák.

A törvény szerint a talajvédelemmel kapcsolatos feladatok a földhasználót terhelik elsősorban, de az államnak és a beruházónak (környezethasználónak) is vannak e téren kötelezettségei.

a) Az *állami feladatok* közül említést érdemel a jogi szabályozás, a talajminőségi nyilvántartási, információs rendszer (Talajvédelmi Információs és Monitoring rendszer) működtetése, országos talajvédelmi koncepció kidolgozása, a talajvédelmi beruházások támogatása, illetve a nemzetközi kötelezettségek teljesítése. Az igazgatási feladatokat e téren a kormányhivatalokba integrált **növény- és talajvédelmi igazgatóságok** látják el.

b) A talaj védelme (a termőföld termékenységének és minőségének megóvása, fizikai, kémiai és biológiai romlásának megelőzése, illetőleg elhárítása) érdekében **a földhasználó általános kötelezettsége a termőhely ökológiai adottságainak megfelelő, talajvédő földhasználat** (gazdálkodás, tevékenység).

Ezen túlmenően tilos a talaj humuszos termőrétegének eltávolítása, meg kell akadályozni a káros vízbőség vagy belvíz kialakulását, a földhasználó köteles a termőföldet a minőségét rontó talajidegen anyagoktól megóvni (tilos a termőföldön pl. hulladékot tárolni), s a földhasználat során a talaj tápanyagszolgáltatását és a termesztett növények tápanyagigényét figyelembe vevő, környezetkímélő tápanyag-gazdálkodást (pl. trágyázást) folytatni. A talaj termőképességét javító anyagokra egyébként külön, speciális előírások vonatkoznak, amelyek elsődlegesen a vizek minőségének védelmére irányulnak (ezeket a következő alfejezetben tekintjük át).

Az erdőtörvénynek is vannak ide kapcsolódó követelményei, amelyek szerint az erdő talajának védelme érdekében erdőterületen tilos az avar és a humusz összegyűjtése, illetve elszállítása, szennyvíziszap vagy hígtrágya elhelyezése, és korlátozás alá esik a tarvágás.

A talaj szervesanyag-tartalmának megőrzése érdekében a törvény a talajkímélő művelési módok, a vetésforgó, illetve a szerves trágyák alkalmazását is előírja. A földhasználó kötelezettségei mindezen túlmenően a talaj adottságaihoz is igazodnak. A talaj ugyanis különböző (részben természetes, részben mesterséges) körülmények miatt hajlamos lehet a minőségromlásra (degradációra).²²⁶ Ezek némelyikét a Tft. nevesíti is, s hozzárendeli a konkrét kötelezettségeket:

– *Erodált, vagy erózióra hajlamos* (a csapadékvíz talajkárosító hatásának kitett) területen talajfedettséget biztosító növények termesztése, talajvédő er-

²²⁶ A talajfunkciókat és degradációkat a talajvédelmi szabályozáshoz kapcsolódóan áttekinti SZABÓ Szilárd, A környezetvédelem sajátos területe: a talajvédelem, Debreceni Szemle 2002/4, 665-679.

dőszáv telepítése, talajkímélő legeltetés és a talaj vízfelvevő képességét elősegítő művelési mód választása az elvárás. Ha a domborzati viszonyok úgy kívánják, a művelési ág, illetve művelési mód megváltoztatása is szükséges lehet (a szántás irányának, pl. a lejtőre merőlegesnek kell lennie). Ha pedig a művelés önmagában elégtelen a talaj védelmére, úgy talajvédelmi terv alapján talajvédelmi beavatkozásokat, létesítményeket kell megvalósítani.

- *Savanyú vagy savanyodásra hajlamos* talajokon műtrágya helyett a szerves trágyázást kell előnyben részesíteni, illetve műtrágya felhasználása esetén annak savanyító hatását (vagy pl. a savas esők hatását) meszezéssel (mésztrágyázással) kell kompenzálni.
- *Szikes, illetve szikessedésre hajlamos területen* követelmény a másodlagos szikessedéshez nem vezető vízgazdálkodás, illetve öntözés, szükség esetén pedig a talajjavítás.

A talaj minőségét veszélyeztető tevékenységet és eseményt a talajvédelmi hatóság részére be kell jelenteni. A **talaj javítását célzó (meliorációs) beruházásokat** pedig általában csak szakértő által készített, ún. **talajvédelmi terv alapján, engedély birtokában** lehet megvalósítani.

Ebbe a körbe tartozik, pl. egyes műszaki létesítmények megvalósítása (talajcsövezés); a vízjogi (és nagyobb területek esetén Khv-n alapuló, környezetvédelmi) engedélyt is igénylő vízrendezés (lecsapolás, árokhalózat kialakítása, s ezzel a talaj vízháztartásának a szabályozása); az öntözésre berendezés; vagy a tereprendezés. A Tftv. meliorációhoz kapcsolódó követelménye minősített (szabványos) berendezések és anyagok felhasználása, a talajvédelmi létesítmények szakszerű üzemeltetése, a termőréteg megőrzése, illetve a tevékenység pontos dokumentálása is.

Ugyancsak **engedélyköteles a szennyvíz, a szennyvíziszap és a hígtrágya kijuttatása** (utóbbiakhoz a környezetvédelmi, a közegészségügyi és más szakhatóságok hozzájárulása is szükséges).

A talajvédelem szempontként jelenik meg a **földek megosztásánál és összevonásánál** (birtokrendezésnél, földcserénél) is, ezeknek az intézkedéseknek ugyanis nem szabad rontaniuk (sőt, lehetőség szerint javítaniuk kell) a talajvédő gazdálkodás feltételeit. A talajvédelmi követelmények biztosítékként a Tftv. (a más célú hasznosítás engedélyezéséhez, az újrahasznosítási tervhez, stb.) előírja a talajvédelmi hatóság szakhatósági hozzájárulását.

c) A **beruházót** (üzemeltetőt) terheli kötelezettségként a termőréteg előzetes letermelése, majd hasznosítása, illetve a termőföldet érintő környezeti károk megelőzése. A termőréteg megmentését és helyben történő hasznosítását ösztönzi az ún. **talajvédelmi járulék**, amit a termőréteg megmentésére vonatkozó előírás be nem tartása esetén kell fizetni (pl. ha nincs mód a helyben való hasznosításra, s a beruházó a termőréteget valaki másnak értékesíti). E szabályok kifejezésre juttatják azt a ténybeli összefüggést, hogy a talajvédelemnek is van mennyiségi vonatkozása (természeti erőforrás igénybe vételéről van szó). A járulék mértéke a humusztartalomtól függ, illetve ha azt előzetesen – pl. mert engedély nélkül végeztek tereprendezési munkát – nem lehetett felmérni, átalányjellegű.

A beruházókat nem csak az általuk igénybe vett területtel összefüggésben terhelik kötelezettségek. A beruházások során biztosítani kell, hogy a környező termőföldeken ne romoljanak a talajvédő földhasználat feltételei, illetve hogy azokban a környezeti hatások ne okozzanak kárt.

d) A talajvédelmi kötelezettségek betartását, az előírt engedélyek, hozzájárulások meglétét *a talajvédelmi hatóság ellenőrzi*. Jogsértés esetén (előzetes felszólítást követően) *megtiltja* a minőségromlással járó tevékenységet, vagy kötelez valamely tevékenység (pl. talajvédelmi létesítmény karbantartása) elvégzésére. A Tfv. alapján a talajvédelem sajátos szankciója az ún. **talajvédelmi bírság**, amelyet ***a talajvédelmi kötelezettségek, illetve követelmények megsértése esetén*** kell fizetnie a földhasználónak, beruházónak vagy más, a talaj minőségében kárt okozónak. Objektív szankcióról van szó, kiszabásához nem szükséges a felróhatóság vizsgálata.²²⁷ Megfizetése (csakúgy, mint a környezetvédelmi bírságoké) nem mentesít az egyéb felelősségi szabályok (pl. szabálysértés, kártérítési felelősség) alkalmazása alól, és a követelmények folyamatos megsértése esetén ismételtén is kiszabható. Befizetése (a határozat jogerőre emelkedésétől számított 30 napon belül esedékes, felmentés, részletfizetési vagy egyéb kedvezmény nem adható alóla. Meg nem fizetése esetén ez is adók módjára behajtható köztartozás. A bírság összegét hektáronként, a megszegett előírás súlyától függően határozzák meg.

3. A vízvédelem jogi követelményei

Ebben a pontban az EU néhány, fontosabb vízvédelmi előírásának említését követően a hazai jogforrások alapján mutatjuk be a részletes követelményeket. A vizekkel kapcsolatos közfeladatok sokszor a tulajdonhoz kapcsolódnak, ezért itt kitérünk a tulajdonjog szabályozására is. Engedélyezési és szankcionálási tényállásokat tekintünk át, valamint egyes gazdasági szabályozókra is kitérünk, a szennyező fizet elvével összefüggésben. A törvényi szinttől lejjebb lépve speciális vízvédelmi előírásokra is sort kerítünk, különösen az ivóvíz, a fürdővizek és a halas vizek védelme, illetve a mezőgazdasági tevékenység vízszennyezése (szennyvíziszapok terítése, állattartás, trágyázás, növényvédő szerek) körében.

3. 1. A vízvédelmi szabályozás alapjai, vízvédelem az EU-ban

A víz alapvető életfeltétel, védelmének célja, hogy *minél tovább biztosítva legyen az optimális vízfelhasználás lehetősége*, azon belül különösen az egészséges víz (ezzel az élet minősége) az ember és az élővilág számára. Mivel a víz olyan környezeti elem, amely körforgása (lefolyás, párolgás, kicsapódás, stb.) révén dinamikusan illeszkedik a környezeti rendszerbe,²²⁸ védelme szükségszerűen kiterjed *a vizeket magukban foglaló és védő földtani rétegekre, terepalakulatokra, és a vízzel való gazdálkodást szolgáló létesítményekre is*.

²²⁷ FODOR, Fenntartható földhasználat?... i.m., 15.

²²⁸ SZILÁGYI János Ede, Vízjog: Aktuális kihívások a vizek jogi szabályozásában, Miskolci Egyetem, Miskolc, 2012, 15-20.

A víz egyszerre védendő nemzeti (természeti) kincs, természeti erőforrás, veszélyek és esztétikai élmények forrása. Magyarország vízügyi szempontból a „legek” országa: a Föld egyik legzártabb medencéjében helyezkedik el; a felszíni vizek 95%-ban az ország határain túl erednek; az ivóvíz ellátást túlnyomóan felszín alatti vizek biztosítják; a közműöllő az EU-ban az egyik legnagyobb (máig nem épült ki a teljes szennyvíz-kezelő illetve csatornarendszer); az árvíz, a belvíz és az aszály egyaránt jelentkezik, stb. Vízgazdálkodásunk ezért mind a természeti körülményeknek (pl. klímaváltozás), mind a szomszédos országoknak kiszolgáltatott (pl. Szlovákia, Bős-Nagymarosi Vizerőmű).²²⁹

A nemzetközi vízvédelmi szabályozásnak Magyarország szempontjából főként a „szárazföldi vizek” védelmét célzó elemei érdekesek. Hazánk is részese, pl. a Duna védelméről és fenntartható használatáról szóló Szófiai Egyezménynek (1994) és számos, a határvizek hasznosításáról szóló, kétoldalú megállapodásnak.²³⁰

Az Európai Unióban a környezetvédelmi szabályozás egyik legösszetettebb alrendszerét képezik a vizek védelmét szolgáló előírások. Sokáig elsősorban a minőségvédelemre koncentráltak, a '80-as évektől azonban megjelentek a gazdálkodásra, a mennyiségi védelemre vonatkozó normák is. Ez a folyamat a **víz-ügyi keretirányelv** (a 60/2000. EK sz. tanácsi és parlamenti irányelv, Vki.) elfogadásával vezetett el odáig, hogy az EU a vízvédelmet a vízgazdálkodás követelményeibe integrálta. A Vki. a védelem és a gazdálkodás (a miniségi és mennyiségi védelem) összekapcsolásán túl azért is jó példája az integrációnak,²³¹ mert a különböző vizekre és a különböző terhelésekre egyaránt kiterjed; egységként kezeli a vizeket és az azokhoz kapcsolódó élővilágot, földtani képződményeket; együttműködést követel meg a tagállamoktól, amelyek a vízrajzi viszonyoknak megfelelően egymásra vannak utalva (pl. több tagállam területén elhelyezkedő vízbázisok esetén); elvárja a vízügyi politika szempontjainak érvényesítését az egyéb (pl. közlekedés-, energia-) politikáktól is; a célkitűzések megvalósításához szükséges eszközöket vízgyűjtő-gazdálkodási menedzsmentbe foglalja; illetve a szennyező fizet elvéből kiindulva megköveteli, hogy a vízzel kapcsolatos szolgáltatások árába beépüljenek a környezeti és forrás-felhasználási költségek, ami a fogyasztókat a hatékony vízfelhasználásra kell, hogy ösztönözze.

A *keretirányelv* négy alapvető célkitűzése: 1) elegendő ivóvíz biztosítása, 2) a gazdasági igények kielégítése, 3) vízi környezetvédelem (vízvédlem, élőhelyvédelem), 4) végül az árvizek és aszályok kiküszöbölése. A környezeti célkitűzés lényege a vizek jó állapotának elérése 2015-ig.

A Vki. mellett számos további irányelv szól a vízvédlemről, pl. a felszíni és a felszín alatti vizekbe történő szennyezőanyag kibocsátások korlátozása, egyes

²²⁹ A magyar vízgazdálkodás jogilag is releváns kérdéseire ld. A hazai vízgazdálkodás stratégiai kérdései, szerk. Somlyódy László, MTA, Budapest, 2002, 345-383.; Bős-Nagymaros jogi kérdéseire pedig HERCZEGH Géza, Bős-Nagymaros, Valóság 2004/2, 1-20.

²³⁰ RAISZ Anikó, Magyarország felszín alatti vizei a nemzetközi jog újabb megközelítésében: Kincs, ami nincs? in: A nemzetközi környezetjog aktuális kihívásai, szerk. Raisz Anikó, Miskolci Egyetem, Miskolc, 2012, 154-158.

²³¹ SZILÁGYI, Vízjog i.m., 133.

tevékenységek (pl. települési szennyvízkezelés, nitráterheléssel járó mezőgazdasági tevékenységek), illetve egyes környezeti szolgáltatásokhoz (ivóvíz, fürdővíz) kapcsolódó környezetminőségi követelmények (határértékek, tájékoztatói, ellenőrzési kötelezettségek) szabályozása érdekében.

A szabályozás *jellemző eszközei a vízgyűjtő-területi menedzsment* (ide tartozik, pl. az állapot-megfigyelés, a vizek minősítése, a tagállami igazgatás, a vízgyűjtő-területi illetve -kerületi tervezés, intézkedési programok készítése és végrehajtása és a tagállami együttműködés), az *engedélyek, a határértékek*, a védőterületek, az érzékeny területek kijelölése és azokon szigorúbb követelmények érvényesítése, stb. A hagyományos eszközök mellett az agrár-környezetvédelemben említést érdemelnek a *támogatások, illetve a jó vagy mezőgazdasági gyakorlat követelményei* (s annak speciális változatai, mint pl. a „bevált növényvédelmi gyakorlat”) amely a vonatkozó irányelvek szerint magatartási kódexként foglalja össze a tevékenység környezeti követelményeit a gazdálkodók számára.

A tagállamokat terhelő, tevőleges magatartásokkal (beruházásokkal) teljesíthető, legfontosabb kötelezettségek egyike a közműolló zárása, vagyis a települések csatornázása és szennyvízkezelése. A 91/271/EGK irányelv a 2000 lakos (pontosabban 2000 lakosegyenérték vagyis 2000 lakos után a naponta csatornába kerülő szerves anyag mennyiség)²³² feletti területekre ír elő kötelezettséget, amelynek a régi tagállamok 1998-ig, 2000-ig illetve 2005-ig kellett, hogy eleget tegyenek. A többféle határidő abból fakad, hogy a kötelezettséget az egyes tagállami területek érzékenységtől és lakosegyenérték-számától függően állapították meg (nagyobb szennyvíz-terhelés és érzékenység esetén előbb kell a csatornarendszert kiépíteni).

Ennek elmulasztása, késedelme miatt számos tagállam – így, pl. a C-236/99. sz. ügyben Belgium – elmarasztalására került sor. A nagy lakosegyenérték-számú és érzékeny területnek minősülő Brüsszel Fővárosi Régióban 1998-ra kellett volna befejezni a csatornázást, de erre – mivel a nemzeti jog szerint a végrehajtás a tartományi kormányok feladata, annak pedig költségvetési megszorítások miatt nem volt pénze a beruházásokra – nem került sor. Ezeket a körülményeket a Bíróság (mint belső természetű, az állam politikai és közigazgatási szervezetéből eredő problémákat) természetesen nem fogadta el megfelelő védekezésnek.

3. 2. A vízvédelem általános szabályai a Kvt. és a Vt. alapján

A vízvédelem legfontosabb hazai jogforrásai a Kvt. és a vízgazdálkodási törvény (Vt., az 1995. évi LVII. tv.). Jellemző, hogy a Kvt. a környezeti elemek közül éppen a vízzel kapcsolatban fogalmazza meg a legtöbb követelményt.

A Vt. (a Kvt-hez hasonlóan) olyan ágazatok feletti jogszabály, amely számos tevékenységet érint egyszerre, amelyek a vízzel kapcsolatosak. Mellette kevés olyan törvény van, amelyik még vízgazdálkodási követelményeket tartalmaz, ezek jellemzően speciálisak a Vt-hez képest. Ilyen, pl. a

²³² A lakosegyenérték átlagos szociális feltételek között egy személy után keletkező szennyvíz-mennyiség (150-400 l/nap) biológiai tisztításához szükséges oxigénmennyiség. Ld. Környezet- és természetvédelmi lexikon II. i.m., 8.

bányatörvény a bányászati tevékenységgel érintett vizek védelme, felhasználása körében, vagy a vízi közlekedés rendjét és a halgazdálkodás gyakorlásának feltételeit meghatározó törvények.

Ezért a környezetvédelmi szempontok figyelembe vételének (integrációjának), illetve a Kvt-ben rögzített, általános elvárások érvényesítésének első sorban a törvény és végrehajtási rendeletei jelentik a keretét. **A vízvédelem** terjedelmét (tárgyát) a **Kvt.** három körben határozza meg. Az **kiterjed:**

- **a felszíni és felszín alatti vizekre, azok készleteire, minőségére és mennyiségére,**
- **a felszíni vizek medrére és partjára, a felszín alatti vizek víztartó képződményeire és fedőrétegeire,** illetve
- **a vízzel összefüggésben védetté nyilvánított** (jogszabályban vagy hatósági határozatban kijelölt) **területekre,** úgymint a vízkészletek biztonságát szolgáló védőterületekre, a vízi fajok és a víztől függő élőhelyek védelmére kijelölt (természetvédelmi oltalom alatt álló, vagy a halászati tv. alapján, gazdasági szempontból védett) területekre, valamint az ún. nitrátérzékeny területekre egyaránt.

A Kvt. a vizeket érintő környezethasználatok **általános követelményeként** az alábbiakat rögzíti. Előírja, hogy

- **a vizek természetes hozamát, lefolyását, áramlási viszonyait, medrét és partját csak a vízi életközösségekre figyelemmel, a környezetvédelmi célkitűzések – „a vizek jó állapota” – veszélyeztetése nélkül szabad befolyásolni,**
- minden igénybevételnél **gondoskodni kell arról, hogy a víz, mint tájélem fennmaradjon, a vízi és vízközei élővilág létfeltételei és a vizek hasznosíthatóságát lehetővé tevő körülmények ne romoljanak,**
- **fokozott védelemben kell részesíteni az ivóvízellátást, az ásvány- és gyógyvízhasznosítást szolgáló, a természetvédelmi szempontból jelentős, illetve a rekreációs célokat szolgáló vízkészleteket,**
- a kitermelés és a – csak megfelelő kezelést követően megvalósítható – szennyvízbevezetés során **ügyelni kell a vizek mennyiségi és miniségi megújulási képességére** (feltöltődés, öntisztulás),
- **minden kitermelt víz hasznosításáról gondoskodni kell.**

A Kvt-nek egyébként ezeken túlmenően vannak olyan rendelkezései is, amelyek egyes szabályozási eszközök alkalmazását irányozzák elő. Ezek bevezetéséről és érvényesítéséről a Vt. és végrehajtási rendeletei szólnak: ilyenek a vízgyűjtő gazdálkodási tervek, a vízkilégítési sorrend és a vízhasználatokra vonatkozó, igénybevételi határértékek.

A **vízgazdálkodási törvény** gazdasági szempontokat is érvényesít, s ennek megfelelően – a Kvt-től eltérően – **a vizeket nem környezeti elemként, hanem első sorban a tulajdoni és használati viszonyok tárgyaként kezeli.** A szabályozás tárgyaként **a felszíni, illetve felszín alatti vizeket és a tartozékukat képező medreket, partokat, víztartó képződményeket, valamint a (mesterséges, a vizek áramlási, lefolyási viszonyait, mennyiségét, minőségét, medrét, partját, víztartó képződményét befolyásoló) vízi-létesítményeket** határozza meg.

A szabályozott tevékenységek közül ki kell emelni a *vízi munkákat* (a vizek állapotát érintő vízszabályozási, bányászati, árvízvédelmi, stb. tevékenységeket) s a *vizek hasznosítását* (igénybe vételét), amelyek gyakran környezethasználatnak is minősülnek.

A Vt. szól még a *vízrajzi tevékenységről* (a vizek állapotának értékeléséről) és a *vízkárelhárításról* (a vizek kártételei, mint az ár-, belvív vagy az aszály elleni védekezésről). Ezeknek is van környezetvédelmi jelentősége (pl. előbbinek a környezeti információs rendszer, utóbbinak a talajvédelem körében), de részletszabályaikkal a továbbiakban nem foglalkozunk.

A Vt. meghatározza a vizekkel és a vízi létesítményekkel összefüggő feladatokat. Először **az állam feladatait** veszi sorra, amelyek *részben a közhatalom birtokosaként, részben tulajdonosként* terhelik az államot. Előbbiek közé tartozik **a vizek fenntartható használatát és védelmét biztosító finanszírozási rendszer** (azon belül pl. a használó fizet elvét érvényesítő árpolitika) kialakítása, a **vízgyűjtő gazdálkodási tervezés, a nemzetközi együttműködés, a szabályozási és igazgatási rendszer létrehozása** (ennek elemei emlékeztetőül: OKF, OVFI, KFI, VI), míg az állami tulajdon működtetése körébe esik, pl. a **vízbázisvédelem, a folyószabályozás, a mederfenntartás, a hajóutak, műtárgyak (vízlépcsők), belvízcsatornák létesítése és fenntartása**.

Az állami (önkormányzati) tulajdon a vizekkel kapcsolatos közfeladatok, köztük a környezetvédelmi feladatok teljesítésének és a vízvédelmi követelmények betartásának önmagában is fontos garanciája. Kizárólagos állami tulajdonban vannak a felszín alatti vizek, az államhatárt metsző és alkotó folyóvizek, a legnagyobb természetes tavaink (Balaton, Velencei-tó, Fertő tó, Hévízi tó), illetve a legjelentősebb csatornák, víztározók és árvízvédelmi létesítmények. Minden víz és vízi létesítmény állami tulajdonban van továbbá, amit a törvény nem önkormányzati vagy magántulajdonnak tekint. Ezen belül forgalomképtelenek azok, amelyek fokozottan védett (vagy ilyen védelemre tervezett) természeti területeken találhatók. A forgalomképes vizek elidegenítése esetére a Vt. a területileg érintett önkormányzatok számára elővásárlási jogot rögzít.

Az állami tulajdonú vizekhez, közcélú létesítményekhez kapcsolódó feladatokat részben a *központi költségvetésből*, részben az érdekelt ingatlantulajdonosok által kötelezően létrehozandó **vízgazdálkodási társulatok útján** (a tagok érdekelt-ségi hozzájárulásaiból) finanszírozzák. Kizárólagos állami tulajdon esetén többségi állami tulajdonban lévő *gazdasági társaságot vagy költségvetési intézményt* hoz létre az állam, vagy *koncessziós szerződés* alapján engedi át a hasznosítás jogát.

Az említett vízgazdálkodási társulatok a Vt. szerint (a gazdasági társaságokról szóló törvény alapján létrehozott), jogi személyiséggel rendelkező gazdálkodó szervezetek. Tagjaik (kötelező jelleggel) a társulat ún. érdekelt-ségi területén (ahol a társulat szolgáltatásai igénybe vehetőek) ingatlantulajdonnal (ingatlanhasználati joggal) rendelkező személyek, akik a társulat közfeladatainak ellátásához érdekelt-ségük arányában járulnak hozzá. A társulatok részben

- *közműveket működtetnek* (ezek az ún. vízi közmű társulatok, amelyek pl. a települések belterületi részének közműves szennyvízelvezetését látják el), részben pedig
- külterületen tevékenykednek, s pl. *talajjavítást végeznek* (ezeket nevezi a Vt. vízi társulatoknak).

Az Alkotmánybíróság állásfoglalása szerint [26/2001. (VI. 29.) sz. határozat] a törvény előírásai, amelyek a vízgazdálkodási társulatra, s az abban való kötelező tagságra vonatkoznak, nem alkotmányellenesek, mivel nem korlátozzák aránytalanul a tulajdonjogot és az egyesülés szabadságát. Az ellátandó közfeladatokra – ti. éppen a környezet- és természetvédelem követelményeinek az érvényesítésére – tekintettel a jogalkotónak szabadságában állt a szervezeti forma és kötöttség megállapítása. Nem lehet tehát arra hivatkozni a tagságra és a hozzájárulásra vonatkozó előírásokkal szemben, hogy nincs szükség a társulat szolgáltatásaira (pl. saját szennyvízderítő építése esetén), s hogy a csatlakozás további anyagi megterhelést jelentene.

Az **önkormányzatoknak** is vannak közhatalmi jellegű és tulajdonosi feladataik, amelyek többnyire átfedésben vannak egymással. Ilyen, pl. a **helyi vízi közművek működtetése**, illetve annak során az **ivóvízellátás és a szennyvízkezelés** (állami tulajdonú közmű esetén azonban ezekért az ellátási felelősség az államot terheli), **illetve a helyi** (települési) **vízkárelhárítás**. Közhatalmi feladat a **vízkorlátozási terv** készítése, a jegyző esetén a **természetes vizek fürdésre alkalmas szakaszainak a kijelölésében való szakhatósági közreműködés**, egyes (pl. talajvízkút, szikkasztó létesítésére vonatkozó) **engedélyek kiadása**. A tulajdonosi feladatok hasonlóak az állam tulajdonosi feladataihoz (folyószabályozás, csatornázás, belvízelvezetés, stb.). A tulajdonosi közfeladatok ellátása az önkormányzati költségvetésből vagy társulati hozzájárulásokból történik, az önkormányzati törzsvagyon esetére pedig a kizárólagos állami tulajdon hasznosításának a szabályai irányadóak (gazdasági társaság, önkormányzati intézmény alapítása, koncesszió).

Önkormányzati (kizárólagos) tulajdonba tartoznak az állam által (a rendszerváltáskor, külön törvény alapján) az önkormányzatoknak ingyenesen átadott vizek és közcélú vízellátási létesítmények, illetve az önkormányzat által létesített közművek. A szennyvízkezelés (elvezetés, összegyűjtés, tisztítás, a szennyvíziszap elhelyezése) a legnagyobb településeink kivételével nem önállóan terheli az önkormányzatokat, hanem külön jogszabályban megállapított, ún. szennyvízelvezetési agglomerációnként, közösen (társulás formájában) kötelesek ellátni azt.

Megjegyzendő, hogy hazánkban a csatornázás nem teljes körű (közműöllő), ahhoz még számos beruházásra van szükség. Ezt elismerve az Európai Unió a Csatlakozási Szerződésben átmeneti mentességeket biztosított (az adott agglomeráció lakos-egyenértékszámától illetve a terület érzékenységtől függően 2008-ig, 2015-ig) a szennyvízkezelés követelményeinek a teljesítésére. A határidőket illetve az agglomerációkat a 25 és a 26/2002. (II. 27.) sz. kormányrendeletek állítják fel. Ezen túlmenően az EU (a magyar költségvetés társfinanszírozása mellett, a Környezet és Energia Operatív Program keretében) jelentős összegekkel támogatja is a szükséges beruházásokat. Érdekesként említjük meg, hogy mind az uniós szabályozás, mind az uniós támogatások kapcsán számos gyakorlati probléma jelentkezik (az uniós szabályok a magyar településszerkezet-

re nehezen alkalmazhatók, a beruházások mögött csekély a lakossági támogatás, ellenben annál jelentősebb a lobbierdek, stb.).²³³

Az önkormányzatok közszolgáltatást kötelesek biztosítani azon, háztartási szennyvizek összegyűjtésére és megfelelő létesítményben való kezelésére is, amelyek (csatorna hiányában, vagy ha az ingatlantulajdonos nem csatlakozik a csatornára) nem kerülnek a közműbe.

Ez a közszolgáltatás korábban a hulladékgazdálkodás körébe tartozott, újabban azonban átkerült a vízgazdálkodáshoz, és legfontosabb szabályait – több tekintetben is a települési hulladékkezelési közszolgáltatással párhuzamosan – a Vt. állapítja meg. A közszolgáltatónak folyamatosan biztosítania kell az érintett ingatlanokról a szennyvíz begyűjtését és a kijelölt létesítménybe való, biztonságos eljuttatását; az ingatlanok használóinak pedig kötelezettsége a szennyvíz gyűjtése és a közszolgáltató részére való átadása, illetve a díjfizetés. A kötelezettségek megszegése esetén a vízügyi hatóság közszolgáltatási bírságot szab ki.

Az ingatlantulajdonos (akár magánszemély) tulajdonában lehet végül az ingatlan határain belül lévő és más vízzel kapcsolatban nem lévő állóvíz, az ott eredő és torkolló vízfolyás, a lehulló és összegyűjtött csapadékvíz, illetve a saját célú (pl. üzemi, háztartási) vízi létesítmény. (Vízi közmű azonban csak állami vagy önkormányzati tulajdonban állhat.) A Vt. a magántulajdonnal összefüggésben közfeladatokat nem állapít meg, de az ingatlantulajdonosokat számos, különböző kötelezettség terheli (amelyek közül néhányat az alábbiakban megemlítünk).

A Vt. általános vízvédelmi előírásai a vízkészlet-gazdálkodás szabályai között jelennek meg, amelynek célja a vizek használatára irányuló igények kielégítése oly módon, hogy **a vizek állapotában visszafordíthatatlan változás ne következzen be, illetve a vízkészlethez való hozzáférés ne csökkenjen**. Ennek elérését (vízrajzi, műszaki és gazdasági eszközök mellett) **a vizek ésszerű használatára ösztönző jogi szabályozással kell biztosítani**. E szabályozásnak a Vt. maga csak a legalapvetőbb elemeit tartalmazza:

- **törekedni kell a vizek hasznosítási lehetőségeinek a megőrzésére** (pl. rendszeres ellenőrzéssel, a szennyezések megakadályozásával, a vizek medrének és a vízi létesítményeknek a karbantartásával, környezeti és gazdasági elemzésekkel, a vizek ésszerű használatára ösztönző jogi és gazdasági szabályozás kialakításával),
- az emberi fogyasztásra szolgáló vagy arra kijelölt (ivó-, gyógy- és ásvány-) **vízbázisokat fokozott védelemben kell részesíteni**,
- aki a vízkészlet hasznosítására jogot szerzett, köteles – a hasznosítás mértékének arányában – a hasznosításba vont **vízkészletet biztonságban tartani**, továbbá **gondoskodni a szennyvizek** összegyűjtéséről, elvezetéséről, **kezeléséről**, a környezetvédelmi előírásoknak megfelelő **elhelyezéséről**,

²³³ KERÉKES Sándor, A környezeti jogalkotás problémái, a jogszabályok hatékonysága, in: A környezetvédelmi jogalkotás és jogalkalmazás időszerű kérdései, szerk. Bándi Gyula, PPKE JÁK Környezetjogi és Versenyjogi Tanszék, (Budapest), 2001, 64-70.

- az igénybevételek korláta (legalábbis a felszín alatti vizek esetében) **a vízkivétel és a vízutánpótlás egyensúlya**, mégpedig úgy, hogy teljesüljenek a vizek jó állapotának az elérését biztosító követelmények.
- az újonnan felmerülő vízigényeket (a felhasználható vízkészlet mennyiségére és védelmére is tekintettel) elsősorban a még le nem kötött vízkészletből kell kielégíteni,
- a különleges felhasználásra alkalmas (gyógy-, ásvány-, termál-) vizeket első sorban a minőségüknek megfelelő, illetve társadalmi és gazdasági szempontból preferált gyógyászati illetve gyógy-üdülési célra kell hasznosítani,
- érvényesíteni kell **a szennyező (illetve használó) fizet elvet**, vagyis a vízszolgáltatás közvetlen költségei mellett a hosszabb távon jelentkező környezeti költségeket is meg kell jeleníteni az árakban (ugyanakkor az árak kialakításakor különbséget kell tenni a háztartási, ipari és mezőgazdasági vízigények között).

A Vt. egyik legvitatottabb előírásának sorsa a gazdasági és a környezeti szempontok ütközését szemlélteti a vízgazdálkodásban. A Vt. korábbi előírásai szerint a vízkivétel és az utánpótlás egyensúlya érdekében kötelező volt a kizárólag energiahasznosításra kitermelt (kémiai tulajdonságaiban nem módosított) felszín alatti vizet visszatáplálni (visszasajtolni).²³⁴ Ez az előírás a délföldi kertészek számára azonban, akik üvegházak fűtésére használják a termálvizet, magas, a versenyképességük árán fedezhető költséggel járt. Ezért 2009-től több lépcsőben (előbb a kötelezettség alóli egyedi hatósági mentesítés, majd teljesítési haladék biztosítása, végül a Vt. 2013-as módosítása során, a kötelezettség teljes eltörlése útján) megszűnt a visszasajtolási kötelezettség. Álláspontunk szerint – különös tekintettel az érintett vízbázisok fokozott érzékenységére, kimerülésének veszélyére – ez a környezethez való jogot sértő intézkedés. Nem meggyőző az az érvelés, miszerint a termálvizek hasznosításának az ilyen módon történő ösztönzése klímavédelmi szempontból kedvező környezeti hatással jár, mivel fosszilis energiahordozók kiváltására kerül sor.

Itt állítja fel a Vt. az ún. **vízkielégítési sorrendet** is, amelynek különös jelentősége van akkor, ha valamilyen okból **a vízhasználatok korlátozása** válik szükségessé. Vízhány esetén ugyanis az önkormányzatok (saját gazdasági, települési és infrastrukturális adottságaiknak megfelelően, előre elkészített terv alapján) elrendelhetik a vízhasználatok korlátozását, a törvényi sorrend megfordításával. Így legelőször az ún. egyéb vízigények korlátozhatóak, amelyek üdülési, sportolási, idegenforgalmi célt szolgálnak. Ezt követi (a sorrend eleje felé haladva) a gazdasági, a természetvédelmi, az állattartási és haltenyésztési, majd a lakosság ellátását szolgáló (gyógyászati, termelési), s végül a létfenntartási ivóvíz, illetve a közegészségügyi és a katasztrófavédelmi célokat szolgáló vizek szolgáltatása. A törvény szól néhány olyan eszközről is, amelyek alkalmazása a fenti követelmények teljesülését hivatott biztosítani. A jogalkotó nem törekedett a teljesítésre, sem az azonos mélységű szabályozásra. A Vt. szerint

- a) a távlati vízbázisok vagy a vízijogi engedéllyel lekötött vízkészletek védelmére **tulajdoni és használati korlátozások** rendelkezhet el,
- b) a vízbázisok védelmére (hatósági határozattal) védőterületeket kell kijelölni,

²³⁴ SZILÁGYI, Vízjog i.m., 156-158.

- c) minden vízi munkához, vízi létesítményhez és vízhasználathoz vízjogi engedély szükséges,
- d) a közmű állagát veszélyeztető szennyvíz bebocsátásáért csatornabírságot kell fizetni,
- e) a vízhasználónak vízkészlet-járulékot,
- f) a mezőgazdasági célú vízszolgáltatást igénybe vevőnek pedig mezőgazdasági vízszolgáltatási díjat kell fizetnie.

Az említett eszközök legfontosabb előírásait áttekintve a) A törvényben említett korlátozások elrendelésére a hatóság a vízjogi engedélyben kerít sort, pl. a létesítménnyel érintett ingatlanokon **vízvezetési** illetve **vízhasználati szolgálat** alapításával, illetve a védőterületen **építési, telekalakítási és egyéb tilalmak**, korlátozások megállapításával (amelyeket az ingatlan-nyilvántartásban is rögzíteni kell).

b) A **védőterületekre** a Vt. fogalom-meghatározásai irányadóak: *védőövezetet* kell (hatósági határozatban) megállapítani a közutak, karsztaknak, felszíni vízkivételi művek védelmére, míg a *védősáv* a vizet elvezető fő- és elosztóvezetéseket, a *védőpillér* pedig a felszín alatti vízkészletet védi különböző korlátozásokkal.²³⁵

c) A **vízjogi engedélyt** a *katasztrófavédelmi igazgatóság (mint vízügyi hatóság) adja ki*, annak érdekében, hogy minden, a vízháztartási viszonyokba történő beavatkozás ellenőrzött legyen, illeszkedjen a vízgazdálkodás rendjébe és biztosítsa a vízügyi szabályok érvényesülését. Vízi munka, létesítmény megvalósítása, átalakítása és megszüntetése esetén vízjogi létesítési engedélyt, a létesítmények használatba vételekor, üzemeltetéséhez és a vízhasználatokhoz (igénybe vételekhez) vízjogi üzemeltetési engedélyt, a műszaki tervezési munkák megkezdéséhez pedig elvi vízjogi engedélyt adnak ki.

A vízjogi engedély kiadásainak feltétele, hogy az adott létesítmény, tevékenység *ne veszélyeztesse a vízkészlet védelméhez fűződő érdekeket, feleljen meg a vízgazdálkodási, műszaki és biztonsági szabályoknak, valamint a vízháztartás, vízminőség, felszín alatti és felszíni vizek védelmével összefüggő egyéb szabályozásnak*. Az engedély hivatalból, *kártalanítás nélkül módosítható, visszavonható*, ha annak alapja közérdek, különösen *közegészségügyi, környezet- és természetvédelmi érdek*, illetőleg a vizek mennyiségének és minőségének természetes vagy egyéb elháríthatatlan okból történő megváltozása.²³⁶

A vízjogi engedély megszerzése nem mentesít az egyéb engedélyek beszerzésének kötelezettsége alól. Az esetek jelentős részében (pl. a Khv-köteles vízrendezés, folyószabályozás, csatorna, víztározó, meghatározott paraméterek fölötti duzzasztómű esetén) környezethasználati, illetőleg más engedélyre is szükség van. Ha a vízügyi hatóság eljárása során a környezetvédelmi szakhatóság

²³⁵ SZILÁGYI, Vízjog i.m., 152-154.

²³⁶ BÁNYAI Orsolya, TÓTH Katalin, A társadalmi részvétel lehetőségei a patakrehabilitációkban, in: Bobvos Pál (szerk.): Reformator iuris cooperandi: Tanulmányok Veres József professzor 80. születésnapjára, Pólay Alapítvány, Szeged, 2009, 84-89.

azt állapítja meg, hogy a tevékenység várhatóan jelentős környezeti hatással jár, fel kell függesztenie az eljárást, a Khv. lefolytatása érdekében.

A vízügyi hatósági jogkörökhöz tartozik az engedélyköteles tevékenységek *ellenőrzése, kötelezés* (pl. jogellenes állapot megszüntetésére, vízi munka elvégzésére), bizonyos *nyilvántartások* (vízikönyv, vízkészlet-nyilvántartás) vezetése, illetve bírság kiszabása is.

d) A törvényben szereplő **csatornabírság** kiszabásával kapcsolatos szabályok, a károsító anyagok határértékei és a bírság mértéke kormányrendeleti szintű szabályozás körébe tartozik. A felszíni és felszín alatti vizek védelme kapcsán e bírságra még visszatérünk.

e) A **vízkészlet-járulék** a gazdasági szabályozás ösztönző jellegű eszköze, amelynek megfizetése *a vízjogi engedély alapján vízkészletet hasznosítót (a víz-használót), illetve a közmű által szolgáltatott vizet nagy mennyiségben igénybe vevőt (az ún. üzemi vízfogyasztót) terheli.*²³⁷ A törvény részletesen szól a járulék mértékéről és a járulékmentesség eseteiről is (pl. a kismennyiségű, a tűzoltást szolgáló, vagy a természetvédelmi célra történő vízhasznosítás tartozik ide, illetve a felszín alól kitermelt, de visszasajtoló vízmennyiség után sem kell járulékot fizetni).

A felszín alatti vízkészletek korlátozott voltára tekintettel az Ab. alkotmányosnak találta azt az előírást, amely szerint a vízjogi engedélyesnek (vízhasználónak) akkor is kell fizetnie járulékot (egyébként csak 50%-ot), ha a kitermelést meg sem kezdi, mivel az engedélyére tekintettel mások vízigényét nem tudják kielégíteni. Az előírás tehát az indokolatlan lekötések elkerülését célozza (825/B/2004. sz. Ab. határozat).

f) Rátérve végül a Vt-ben szabályozott, legújabb eszközre, a **mezőgazdasági vízszolgáltatási díj** a mező- és erdőgazdasági művelés alatt álló területek öntözéséhez, a halastavak és egyéb mezőgazdasági vízhasználatok vízellátásához kapcsolódik. Ezeknek a szolgáltatásoknak az árát korábban nem szabályozták, 2013-tól azonban a díjképzésnek egységes szempontjai vannak (ezek olyan célokat szolgálnak, mint a szennyező fizet elvének érvényesítése, ezen keresztül a szolgáltatás tényleges költségeinek a megtérülése, a vízhasználatok fenntartható módon való kielégítése, a korszerű öntözési rendszerek kialakítása, ugyanakkor – az ún. önköltséges díjképzésen keresztül – a mezőgazdasági termelők versenyképességének megőrzése).

²³⁷ NAGY, Környezeti adózás i.m., 210-213.

3. 3. A vízgyűjtő-gazdálkodási tervezés

A vízgyűjtő-gazdálkodás egyes szabályairól szóló 221/2004. (VII. 21.) sz. kormányrendelet tartalmazza a *víz-keretirányelvnek megfelelő* rendelkezéseket a *vízgyűjtőterületekre vonatkozó, a vízgazdálkodás és a környezetvédelem követelményeit is magában foglaló* tervekre.²³⁸ A *Magyar Vízgyűjtő-gazdálkodási Terv* a Duna vízgyűjtőjére vonatkozó, nemzetközi szinten meghatározott vízgyűjtő kerületi tervbe illeszkedik. A vízgyűjtő-gazdálkodási terv elkészítéséről a vízgazdálkodásért felelős (belügy-) miniszter gondoskodik, a nemzeti tervet az OVF állítja össze. Az ország területét 42 tervezési alegységre osztották fel, amelyekre a terveket a vízügyi igazgatóságok (a zöldhatóságok és a NeKi területi kirendeltségei közreműködésével) készítik el. A tervek *részben valódi tervként funkcionálnak, részben azonban szabályozási funkciót is betöltenek*. A terveknek le kell írniuk a *vízgyűjtők jellemzőit* (a víztestek elhelyezkedése, morfológiai jellemzői, védett területek kijelölése, vízhasználatok és terhelések számbavétele, stb.), a *vizek jó állapotban tartása érdekében szükséges környezeti célkitűzéseket* (állapotjavulás, a kibocsátások csökkentése, de minimálisan a további romlás elkerülése) és – határidő megjelölésével – az azok eléréséhez szükséges *intézkedéseket* (tevékenységeket, műszaki beavatkozásokat). A tervekben megjelenő *jogi követelmények, pl. az igénybevételi határértékek* (a felszín alatti vizekre vonatkozó küszöbértékek) meghatározása és a *védőövezetek* kijelölése.

A rendelet szerint a vízgyűjtő-gazdálkodási terv *gazdasági elemzéseket* is tartalmaz, amelyek alapján a vízhasználatok költségeit meg kell állapítani. A Vt. rendelkezéseivel összhangban a *használó fizet, illetve a szennyező fizet elve* *jegyében* (a távlati környezetvédelmi költségek fedezésére, a társadalmi költségek csökkentésére) a *vízkezelés-járulék, a vízterhelési díj és egyéb díjak, az érdekelt-ségi hozzájárulások és a bírságok mértékének meghatározásakor* ezekre egyaránt tekintettel kell lenni.

Egy átlagos állampolgár a háztartása által elfogyasztott víz és az ott keletkező szennyvíz díjával (vagy ha ingatlanát nem köti rá a csatornára, akkor a talajterhelési díjjal) találkozik; a szennyező fizet elv természetesen ezek kialakítására is irányadó. Ezzel összecseng az Ab. gyakorlata, amely szerint az ún. kéttényezős vízdíj – a közműszolgáltatás rendelkezésre állása, és a vízfogyasztás alapján fizetendő díj – alkotmányos (pl. a 821/B/2004., az 575/B/2008., az 1016/B/2006., a 779/B/2006., a 750/B/2006, a 114/B/2005. vagy az 549/B/2008. sz. határozat). Más szóval a fogyasztók (ideértve a nyaralótulajdonosokat is) nem követelhetik a fogyasztással arányos díj megállapítását, a közmű fenntartásának a költségeihez mindenkinek egyformán hozzá kell járulnia (ez következik egyébként a vízkeretirányelv 9. cikkéből is).

A jogszabály előírja a tervezési folyamatnak a környezetvédelmi eljárásokra jellemző *nyilvánosságát* (tájékoztató és egyeztető fórumok szervezését), illetve 2013-tól a terveknek az (országos, részvízgyűjtő-területi vagy területi) vízgazdálkodási tanács általi jóváhagyását.

²³⁸ BÁNYAI, TÓTH, A társadalmi részvétel lehetőségei i.m., 77-78.

3. 4. A felszíni vizek védelmének követelményei

A vízvédelmi szabályozás általános követelményeit a felszíni, illetve a felszín alatti vizek védelmének sajátos szabályai követik. Mint látni fogjuk, még ezekhez képest is létezik speciális szabályozás (pl. a fürdővizek követelményei, amelyek egyes felszíni vizekre vonatkoznak; vagy pl. a nitrát-terhelés csökkentésére irányuló előírások, amelyek a felszíni és a felszín alatti vizeket egyaránt védik, mégpedig a mezőgazdasági eredetű terhelésektől). A szabályozás tehát (nem csak a jogforrások szempontjából, hanem tartalmilag is) többszintű.

A felszíni vizek minősége védelmének egyes részletes szabályait a 220/2004. (VII. 21.) sz. kormányrendelet állapítja meg.²³⁹ A jogszabály alapvető célkitűzése egyik oldalról **a vizek jó állapotának megőrzése, elérése, illetve másik oldalról a szennyezőanyagok kibocsátásának csökkentése, vagy megszüntetése.**

A rendelet közel félszáz definíciót tartalmaz, ami önmagában is mutatja a szakterület bonyolultságát. A vízszennyezettség tényállási elemeként – a Kvt-ben meghatározott környezetszennyezettségtől eltérően (a szennyezés, mint ok helyett) – a terhelést állapítja meg. A szabályozott anyagok között több csoportot különböztet meg; ilyen, pl. a vízszennyező anyag (a vizek természetes minőségét hátrányosan befolyásoló anyag vagy hőenergia, amely emberi tevékenység eredményeként kerül a felszíni vízbe, és amely káros, illetve káros lehet az emberi egészségre, az élővilágra vagy a környezet más elemeire, illetőleg az anyagi javakra), a veszélyes anyag (amely, pl. toxikus, lassan lebomló és képes az élő szervezetben való felhalmozódásra), az elsőbbségi anyag (amely jelentős kockázatot jelent a vízkörnyezetre, illetve azon keresztül az egyéb védett értékekre, környezeti elemekre) – mindezek listáit a kormányrendelet melléklete tartalmazza; valamint a szennyvíz (amely a termelési, szolgáltatási, fogyasztási tevékenység során használt, és a használat következtében fizikai, kémiai vagy biológiai minőségében megváltozott, vízszennyező anyagot tartalmazó víz) és a használt víz (amely a használat révén csak fizikai tulajdonságaiban változott meg).

A jogszabály mellékletei listák formájában megnevezik az egyes *vízszennyező anyagokat*, amelyek egy része (pl. nehézfémek, műanyagokat tartalmazók) átmenetileg (jogszabályban vagy hatósági határozatban rögzített határidő elteltéig), még felszíni vizekbe bocsátható. Ezek kibocsátását tehát fokozatosan meg kell szüntetni, addig is kibocsátási **határértékek** vonatkoznak rájuk. **Néhány kiemelt anyag** (pl. cianidot, azbesztet tartalmazó szennyvíz) kibocsátása (2003 óta) **a legkisebb mennyiségben is tilos**, s itt nem áll rendelkezésre türelmi idő.

A kevésbé veszélyes szennyezőanyagok esetében a szabályozás célja a **kibocsátás csökkentése**. Ezekre az anyagokra határértékek vonatkoznak [28/2004. (XII. 25.) KvVM rendelet], amelyeket az erre megállapított türelmi idő végére kell elérni (pl. alacsony lakos-egyenértékszám esetén a települési szennyvíztisztító kibocsátása 2014-ig, az energetikai céllal hasznosított felszín alatti vizek minősége 2015-ig kell, hogy ezeknek megfeleljen). A határérték túllépése (vízszennyezési- vagy csatorna-) bírság kiszabását vonja maga után. A bírság megfizé-

²³⁹ SZILÁGYI, Vízjog... i.m., 148-150.

tése nem jelenti a szennyezés engedélyezését, és nem mentesít a kibocsátás-csökkentési kötelezettség alól. A (többnyire szennyező anyag koncentrációra megállapított, technológiai) kibocsátási határértékek betartása érdekében **a kibocsátó kötelezettsége:**

- a **víztakarékosság** (a hígítás engedélyhez kötött),
- a (más környezeti elem szennyezésével nem járó) **szennyvíztisztítás**,
- a **BAT** alkalmazása,
- az **üzemi balesetek és más rendkívüli helyzetek elhárítása**,
- szükség esetén **kibocsátás-csökkentési intézkedések** megvalósítása.

A kormányrendelet számos magatartást tilalmaz, a vízszennyező anyagok besorolásától, illetve a határértékek túllépésétől függetlenül is. A vízszennyező anyagok felszíni vízbe juttatása eleve tilos, ami alól csak a határérték alatti, engedélyezett kibocsátások jelentenek kivételt. Ezen túl tilos, pl. a közcsatornába élelmiszerhulladékot juttatni (a háztartások kivételével), vagy szennyvizet a települési csapadékvíz-elvezető csatornába bocsátani.

A használt- illetve szennyvízkibocsátással járó tevékenységek engedélykötelesek, a vonatkozó engedély a Kvt. szerinti környezethasználati engedély, a Vt. szerinti vízjogi engedély, vagy (ha a tevékenység ezek egyike alá sem tartozik), a vízügyi hatóság külön (szennyvízkibocsátásra vonatkozó) engedélye. A hatóság az engedélyben meghatározza a tevékenységre irányadó, **legjobb elérhető technikát** (BAT, új létesítményeket eleve csak ennek megfelelően lehet tervezni) és **a kibocsátási határértékeket**. A határérték általában a BAT által lehetővé tett legkisebb kibocsátáshoz igazodik (tehát azonos az ún. technológiai határértékkel), s csak, ha valamely tevékenységre nincs BAT, akkor kerül sor a szennyvizet befogadó víz minősítése szerint meghatározott, ún. **területi határérték** alkalmazására. A hatóság ugyanakkor indokolt esetben – kérelemre vagy hivatalból – előírhat ezekről eltérő, egyedi határértéket is.

A kibocsátó pl. enyhébb határérték megállapítását kérheti, ha a jogszabályban előírt, fokozatos kibocsátás-csökkentési arányt (nem neki felróhatóan) nem tudja megfelelően (határidőre) teljesíteni. Szigorúbb határérték megállapítása pedig az adott víztestre vonatkozó, környezeti célkitűzések megvalósítása érdekében válhat szükségessé. A hatóság olyan szennyező-anyagra is állapíthat meg határértéket, amelyekre jogszabályban előírt (technológiai vagy területi) határérték nincsen.

Új létesítmény csak akkor engedélyezhető, **ha a szennyezettségi (vízminőségi) határértékek betartása biztosítható** (pl. ha az új kibocsátás a többi létesítmény kibocsátásának csökkentésével ellensúlyozható). Az engedély érvényességi idejét a rendelet öt évben (kockázatosabb anyagok esetén 4 évben) maximálja.

A határértékek betartását, a kibocsátás-csökkentési tervek végrehajtását a hatóság ellenőrzi. A nagyobb kockázattal járó, illetve mennyiségű szennyvizet kibocsátó létesítmény üzemeltetője azonban **önellenőrzést** köteles folytatni, a hatóság által jóváhagyott önellenőrzési terv alapján. A rendszeres mérések eredményeit az üzemeltető köteles megküldeni a zöldhatóságnak, illetve csatornába történő bebocsátás esetén a szolgáltatónak (a csatornamű üzemeltetőjének).

Az önellenőrzés eredményeinek valódiságát, a terv végrehajtását a hatóság ugyancsak ellenőrzi. Amennyiben a közölt adatokat a hatóság elfogadja, azok (illetve csatornába bocsátás esetén a szolgáltató javaslata) alapján szabja ki az adott évre fizetendő bírságot. Amennyiben nem fogadja el, saját méréseire támaszkodik, s a határérték túllépése mellett az önellenőrzési kötelezettség elmulasztását is szankcionálja.

A határértékek túllépése alapján vízszennyezési bírság kivetésére kerül sor, ha a kibocsátás **közvetlenül a felszíni vízbe** (vagy üzemi csatornába) történik.

A bírság összege türelmi idő esetén annak végéig progresszíven emelkedik (akkorra éri el a 100%-ot), de a kibocsátás-csökkentési terv ütemszerű végrehajtása esetén kedvezmény (az összeg jelentős mérséklése) igényelhető. Érdekes az a szabály is, amely szerint ha egy vízhasználó eleve határérték feletti mértékben szennyezett vizet használ, s használat után szennyvizét ugyanabba a felszíni vízbe bocsátja ki, amelyikből kinyerte, csak az általa okozott többletszennyezésért felel.

E szakterületen – különböző tényállások alapján – többféle környezetvédelmi bírság alkalmazására kerül sor. Abban az esetben, ha **közcsatornába bocsátják** a küszöbértéket (kibocsátási határértéket) túllépő koncentrációjú szennyvizet, **csatornabírságot** kell fizetni. Ilyenkor a szankcionálást a szolgáltató kezdeményezi a hatóságnál. A vízszennyezési bírság 70%-át a hatóság, 30%-át az önkormányzat számlájára kell befizetni, míg a csatornabírság 97%-ban a szolgáltatót illeti, s csak a maradék 3%-ot kell a hatóság részére megfizetni.

Mindkét, eddig említett bírság esetén arról van szó, hogy a határértékek túllépésének a türelmi idő alatt nincs más szankciója, vagyis a tevékenység korlátozására, megtiltására, felfüggesztésére a bírságolással egyidejűleg nem kerül sor. Ilyen intézkedésekre (csakúgy, mint a maximális bírságösszeg kiszabására) ugyanis főszabályként csak a türelmi idő lejártát követően, azt megelőzően pedig csak kivételesen kerülhet sor. Erről van szó, amikor a kibocsátás korlátozását vagy leállítását a vízigények kielégítésének a veszélyeztetése vagy a csatornában okozott károsodás indokolja.

Ha a szennyezés **rendkívüli jellegű** (pl. a folyamatos szennyezéshez képest nagyobb mértékű, egy baleset következtében), a szennyezőt **azonnali bejelentési és kárenyhítési kötelezettség** terheli, illetve **rendkívüli vízszennyezési vagy csatornabírságot** köteles fizetni. E bírságok összege igazodik a határérték túllépésének mértékéhez, de a bejelentési és kárenyhítési kötelezettség elmulasztásakor ezek többszörösét kell fizetni.

Abban az esetben, ha a felszíni vízbe különösen kockázatos anyag kerül, vagy ettől függetlenül jelentősen romlik a víz minősége (pl. környezet-egészségügyi kockázat áll fenn, korlátozni kell a vízhasználatokat, a szennyezettségi határérték elérésére kerül sor, stb.), a zöldhatóság (a Kvt. szerinti környezetvédelmi felülvizsgálat előírása, illetőleg a külön jogszabályban meghatározott kárelhárítási intézkedések megtétele mellett) **kármentesítést** rendelhet el. Ennek lépéseit a felszín alatti vizek kármentesítéséhez hasonlóan szabályozzák (tényfeltárás, beavatkozás, monitoring – ld. a felszín alatti vizek védelméről szóló pontban!).

A felszíni és felszín alatti vizeket érő környezetkárosodások észlelése céljából a vízügyi igazgatóságok figyelőszolgálatot tartanak fenn. Ha megelőző vagy kárelhárítási intézkedésekre (készültségre) van szükség, azokat a hatóság rendeli el, az igazgatóság bevonásával, a 90/2007. (IV. 26.) sz. kormányrendelet alapján. Bizonyos tevékenységek folytatóinak üzemi kárelhárítási tervvel kell rendelkezniük, s baleset esetén a károkat annak végrehajtásával kell megelőzniük.

Ha valamely szennyező a *bejelentési, engedélyeztetési, önellenőrzési kötelezettségét nem teljesíti, vagy kibocsátás-csökkentési tervét nem megfelelően hajtja végre, vízvédelmi bírsággal* sújtható, amelyet a jogszabály esetenként (a mulasztás mibenlétéhez igazodó) eltérő mértékben határoz meg.

3. 5. A felszín alatti vizek védelme

A 219/2004. (VII. 21.) sz. kormányrendelet szól a felszín alatti vizek védelmének főbb követelményeiről.²⁴⁰ A szennyezés csökkentését ez a jogszabály sem csupán a mindenkori kibocsátásokhoz képest, hanem *a felszín alatti vizek jó állapotának* (mint objektív követelménynek) az elérése érdekében írja elő.

E szakterületnek is igen sajátos a fogalomhasználata. A kormányrendelet értelmező rendelkezéseiből érdemes kiemelni, hogy itt a kibocsátás elnevezése *bevezetés*, amely akkor közvetett, ha a tevékenység következtében a szennyezőanyag a földtani közegen (talajon, kőzeten, stb.) átszivároghatva kerül a felszín alatti vízbe (e nélkül pedig közvetlen a bevezetés). A *szennyezés* szennyező anyag, illetve energia közvetlen vagy közvetett bevezetése a környezetbe, amely káros lehet a földtani közeg, a felszín alatti víz állapotára, az emberi egészségre, az ökoszisztémákra, a környezethasználatokra vagy az anyagi tulajdonra, illetve rontja, vagy zavarja a környezet élvezetét. Feltűnő különbség a Kvt. fogalomhasználatához képest, hogy a bevezetés nem csak határérték-túllépés esetén minősülhet szennyezésnek. Ennek háttere, hogy a szennyező anyagoknak a közvetlen bevezetése (illetve a veszélyes anyagok közvetett bevezetése) egyáltalán nem megengedett. A *szennyezettséget* a szennyező anyagnak a felszín alatti vízben vagy a földtani közegben terhelés, illetve szennyezés hatására kialakuló, szennyezettségi határértékeket meghaladó koncentrációjaként határozza meg a jogszabály. (E meghatározás szemléletét tekintve a Kvt-beli környezetszennyezettség és a levegővédelmi kormányrendelet szerinti légszennyezettség közötti átmenet.) *Szennyező anyag* minden anyag, ami nem természetes okból a földtani közegbe, illetve a felszín alatti vízbe kerülve szennyezést, illetve vízminőségromlást okozhat; ezek listáját a jogszabály a teljesség igénye nélkül állapítja meg, kiemelve köztük az ún. *veszélyes anyagokat* (pl. ilyenek a cianidok, a higany, a szerves foszforvegyületek). A szabályozás figyelemmel van a *hátter-koncentrációra* is, vagyis a szennyezőanyagoknak az olyan mértékű jelenlétére, ami az emberi hatások nélkül állna fenn. A szennyezettségi határértékeknek több típusa ismeretes, amennyiben azok megállapítása nem csak jogszabályban, hanem egyedileg, hatósági határozattal is lehetséges. (Ez különösen indokolt lehet olyan telephelyen, amelyen kármentesítésre van szükség, mindaddig, amíg a kármentesítésre megállapított célérték nem teljesül.)

A rendelet szerint a vízgazdálkodásért felelős (azaz jelenleg a belügy-) miniszter feladata a felszín alatti *víztestek kijelölése*, a vízügyi igazgatóságok és a Ma-

²⁴⁰ SZILÁGYI, Vízjog... i.m., 150-152.

gyar Bányászati és Földtani Hivatal bevonásával. Az egyes víztestekre a vízgyűjtő gazdálkodási tervekben **igénybe vételi határértékeket** kell megállapítani, s ennek során a vízkivételnek az ökoszisztéma minden elemére gyakorolt hatását figyelembe kell venni (integratív szemlélet).

A jogszabály mind a *menyiségi védelem*, mind a *minőségi védelem* követelményeit meghatározza. Előbbi körbe tartoznak, pl. a már említett igénybe vételi **határértékek**; míg utóbbit szolgálják, pl. **a szennyező anyagok felszín alatti vízbe vezetésének vagy mélyművelési bányákban történő elhelyezésének a tilalma, máshol korlátozása, illetve engedélyhez kötése, s nem utolsósorban a felszín alatti vízre és a földtani közegre megállapított szennyezettségi határértékek** [utóbbiakat határozza meg a 10/2000. (VI. 2.) KöM–EüM–FVM–KHVM együttes miniszteri rendelet]. *A követelmények szigorúsága függ a terület besorolásától:*

- *fokozottan érzékeny területeken* (karsztok, Natura 2000 területek, ivóvízbázisok, stb.) szigorúbbak; ezeken további tilalmak érvényesülnek, pl. a széndioxid földfelszín alatti tárolása és a fedőréteg eltávolítása tekintetében, míg
- *érzékeny területeken* (pl. védett természeti terület, mészkő) kevésbé szigorúak, itt számos tevékenység már nem tilos, de csak meghatározott feltételekkel engedélyezhető (ilyen, pl. a fedőréteg eltávolításával járó tevékenységek, mint a kavicsbányászat, vagy a visszasajtolás), s a
- *kevésbé érzékeny területeken* a legenyhébbek (ami a jogszabály általános előírásainak az érvényesülését jelenti).

Az **engedély** a felszíni vizek védelmének is meghatározó eszköze, aminek alapján a *vízkivétellel* járó tevékenységek és a szennyezőanyagok (közvetett) *bevezetése illetve elhelyezése* folytathatók. Az engedélyben (szakhatósági hozzájárulásban, környezetvédelmi vagy egységes környezethasználati engedélyben) az egyedi határértékeken túlmenően előírják a környezetvédelmi megelőző intézkedéseket, az ellenőrzés módját, a monitoringra vonatkozó követelményeket, stb.

A minőségvédelmi követelmények jellemzően *nem csak a vízgazdálkodás körébe tartozó tevékenységekre* (a felszín alatti víz használatára, víztartó képződménye alakítására), hanem más, a felszín alatti vizek veszélyeztetésével (pl. talajterheléssel) járó tevékenységekre is kiterjednek (állattenyésztés, szennyvízkezelés, üzemanyag kereskedelem, stb.). Ezek más jogszabályok alapján minősülnek engedélyköteles tevékenységnek, ugyanakkor e rendelet alapján **bejelentési kötelezettség** terheli őket, tevékenységüknek a felszín alatti vizet veszélyeztető sajátosságairól. Engedélyük (amelyben kibocsátási határértékeiket és az alkalmazandó technológiákat is rögzítik) csak akkor adható meg, ha e jogszabály követelményei is érvényesülnek.

A **víztakarékoság** követelménye, hogy *jó minőségű felszín alatti vizet nem ivóvíz céljára* kitermelni csak akkor lehet, ha a vízigény kielégítése felszíni vízből az *aránytalanul magas költségek vagy természeti adottságok* miatt nem lehetséges.

A védelemnek fontos része a már bekövetkezett szennyezések, károsodások felszámolása, az ún. **kármentesítés** is, ami a környezethasználó (a felelős) kötelezettsége. Bizonyos esetekben azonban (felelős hiányában, vagy az állami tulajdon hasznosítása körében okozott károk esetében) az állam feladata is lehet.

Előbbi esetben a kötelezettség kivizsgáláson alapul, amelynek alapján meghatározhatóak a szükséges intézkedések (erről műszaki intézkedési tervet kell készíteni), illetve elrendelhető környezetvédelmi felülvizsgálat, kárelhárítási intézkedés, vagy kiszabható bírság is. Utóbbira pedig az ún. Országos Környezetvédelmi Kármentesítési Program vonatkozik, amelyik rangsorolja és időrendi sorrendbe állítja az állam felelősségi körébe tartozó beavatkozásokat.

A kármentesítést az erre vonatkozó *terv szerint* kell végrehajtani, három fő része **a tényfeltárás, a műszaki beavatkozás és a (folyamatos, illetve utólagos) monitoring** (a szennyezőanyag terjedésének, illetve a beavatkozás hatékonyságának nyomon követése). A kármentesítés során biztosítani kell, hogy **a szennyezés ne tevődhessen át** más környezeti elemre (elsősorban a földre). A beavatkozás során eltávolított anyagokat (pl. szennyezett talajt) a **hulladékokra** vonatkozó rendelkezések szerint kell kezelni. Abban az esetben, ha a kármentesítés eredményeképpen öt éven belül sem sikerül elérni a célállapotot, a hatóság kezdeményezi a **tartós környezeti károsodás** tényének bejegyzését az ingatlan-nyilvántartásba.²⁴¹

E szakterület sajátos szankciója a **felszín alatti vízvédelmi bírság**, amit a jogszabályi **tilalmak megszegése, a kármentesítési, adatszolgáltatási, engedélyeztetési, bejelentési kötelezettségek elmulasztása esetén** kell fizetni. A bírság mértéke a kötelezettségszegés módjától, szennyezés esetén pedig a kibocsátott anyag veszélyességétől és mennyiségétől, a szennyezett terület érzékenységétől valamint mélységétől is függ.

3. 6. Egyes speciális vízvédelmi előírások

A vízminőség-védelem körében **további jogszabályok** tartalmaznak sajátos előírásokat, amelyek egyaránt kapcsolódnak a felszíni és a felszín alatti vizek védelméhez.

a) Külön szabályozást nyert, pl. az **ivóvíz** (ivóvíz, főzésre, élelmiszer-előállításra szolgáló víz) védelme [201/2001. (X. 25.) korm. r.], amelynek esetében a felhasználás sajátosságából kifolyólag fontos szerepet kap a **nyilvánosság, a rendszeres ellenőrzés** (a népegészségügyi szakigazgatási szerv hatósági ellenőrzése valamint a közmű üzemeltetője, illetve az élelmiszeripari vállalkozás által végzett ellenőrzés), és a **szigorú határértékek** meghatározása. Határérték-túllépés illetve a szennyezéssel járó rendkívüli esemény esetén az üzemeltetőnek (élelmiszeripari vállalkozásnak) azonnali intézkedéseket kell tennie a koncentráció

²⁴¹ MIKLÓS László, A tartós környezeti kár szabályozása és gyakorlata, Acta Universitatis Szegediensis, Acta Jur. et Pol., Tom. LXVIII., Szeged, 2006, 16-23.

csökkentésére, egyidejűleg értesítve a népegészségügyi hatóságot (illetve élelmiszer-lánc felügyeleti hatóságot), amely különböző intézkedéseket, tilalmakat és korlátozásokat rendelhet el. Az üzemeltető a fogyasztókat, a települési önkormányzatot és az élelmiszer-vállalkozásokat is köteles haladéktalanul tájékoztatni a határértékek túllépéséről, illetve szennyezés veszélyével járó rendkívüli eseményről, kivéve, ha a hatóság állásfoglalása szerint a határértékektől való eltérés elhanyagolható vagy nem jelent közegészségügyi kockázatot. A tájékoztatásnak ki kell terjednie a vízellátás korlátozásáról vagy betiltásáról, az átmeneti vízellátás módjáról és rendjéről, valamint a vízminőség javításáról hozott intézkedésekre.

Az üzemeltetőknek a vízminőségi követelmények biztosítása érdekében ivóvízbiztonsági tervet kell készíteniük, illetve ötévente felülvizsgálniuk és a hatósággal jóváhagyatniuk.

A nem megfelelő (pl. arzént tartalmazó) vizű településeken intézkedéseket tesznek az ivóvíz minőségének a javítására. (E téren hazánkban egyelőre az EU által adott derogáció érvényesül, eszerint csak 2014-ig kell a teljes megfelelést biztosítani.) Az Országos Tisztiorvosi Hivatal indokolt esetben (ha más, ésszerű módon nem biztosítható az ellátás) átmeneti engedélyt adhat a határértéktől eltérő, de az egészségre veszélyt nem jelentő víz szolgáltatására. A hatóság ilyen esetben egyedi határértékeket állapít meg az ivóvíz minőségére.

b) A természetes **fürdőhelyek** a fürdési célra engedélyezett vizek és a hozzájuk tartozó vízparti területek, amelyek kijelöléséért, illetve a fürdővíz (felszíni víz) használatának engedélyezéséért a járási *népegészségügyi intézetek* tartoznak felelősséggel. Ennek oka, hogy a vonatkozó követelmények [78/2008. (IV. 3.) kormányrendelet] itt is elsősorban az emberi élet és egészség védelmét szolgálják. A népegészségügyi hatóság (helyszíni szemle alapján, a szakhatóságok és a jegyző bevonásával) dönt a fürdőhely kijelöléséről illetve a fürdővíz használatának az engedélyezéséről, s határozatában egyúttal rendelkezik a fürdési szezon időtartamáról, az ellenőrzések rendjéről, illetve a fürdőhely védőterületének a kijelöléséről is.

A jogszabályi követelmények egyrészt a fürdővizek minőségi *besorolásával* (kifogásolt, tűrhető, jó, kiváló) valamint *a fürdőzők tájékoztatásával* kapcsolatosak. Ezek megalapozására rendszeres, laboratóriumi vizsgálatokat végeznek, amelyek kimutatják a jogszabály mellékletében felsorolt baktériumok jelenlétét. Ha a víz minősége valamilyen szennyezés miatt kifogásolt, a hatóság fürdőzési tilalmat rendel el, és a szennyezés okainak feltárását követően intézkedik annak megszüntetéséről. Ha egyes baktériumok számának megemelkedése miatt a fürdés az emberi egészségre kockázatot jelent, a fürdőhely üzemeltetése felfüggeszthető, illetve az intézkedések eredménytelensége esetén engedélye visszavonható. Abban az esetben, hogyha egy fürdőhely az első kifogásolt kategóriába sorolást követő öt év elteltével is állandóan a kifogásolt kategóriába tartozik, úgy arra állandó fürdési tilalmat kell elrendelni.

A nyilvánosság érdekében a fürdővizek minőségével kapcsolatos adatok közérdekűek. A fürdési tilalmat táblával kell jelölni a helyszínen, a jegyző a helyben szokásos módon, a népegészségügyi hatóság a megfelelő helyi médiában illetve a honlapján köteles tájékoztatni a lakosságot a fürdőhelyekről, tilalmakról, stb. Kijelölt fürdőhely esetén az üzemeltető, engedélyezett fürdővíz esetén pedig a hatóság, a fürdési idény időtartama alatt hozzáférhetővé teszi a fürdőhely közelében is a fürdővíz besorolását, az esetleges tilalmat, illetve a szennyezettséggel kapcsolatos információkat. A jogszabály kifejezetten lehetővé teszi a nyilvánosság részvételét az eljárásokban, illetve előírja az észrevételek, javaslatok és panaszok megfelelő figyelembe vételét a hatóságok számára.

A követelmények egy másik része a *fürdőhelyek üzemeltetésével* függ össze. Környezetvédelmi szempontból is releváns ezek közül, különösen az illemhelyek kialakításának, a parkosításnak, a terület tisztán tartásának, a szennyvízelvezetésnek, a parkolóhelyek kialakításának az előírása, illetve a horgászat és az állatok bevitelének tilalma.

c) A 6/2002. (XI. 5.) sz. KvVM rendelet alapján külön szennyezettségi határértékek vonatkoznak az **ivóvízkivételre szolgáló felszíni vízbázisok** és az ún. **halas vizek** minőségére. Ivóvízbázis minden felszíni víztest, amelyből közvetlen vízkivétellel olyan vizet nyernek, illetőleg terveznek nyerni, amely átlagosan napi 10 m³ -nél több, emberi fogyasztásra szánt víz kitermelésére, vagy több mint 50 személy ellátására szolgál. Az ivóvízbázisokat a méréssel kimutatott vízminőségük alapján szükséges kezelési (tisztítási) eljárások szerint 3 kategóriába sorolják (A1: egyszerű fizikai kezelés és fertőtlenítés, A2: normál fizikai és kémiai kezelés valamint fertőtlenítés, A3: intenzív fizikai és kémiai kezelés, majd további kezelés és fertőtlenítés). A halas vizek a halak életfeltételeinek biztosítása érdekében kijelölt, védelemre vagy javításra szoruló felszíni vizek, vagyis olyan vízfolyások és állóvizek, amelyek környezeti minőségi jellemzői alapján fenntartható módon képesek biztosítani, illetve a vízszennyezettség csökkentése vagy megszüntetése esetén képesek lennének biztosítani a vízre jellemző őshonos halfajok természetes biológiai sokféleségét. Ezeket a minőségük alapján pisztrángos, márnás és dévéres kategóriába sorolják.

Mindkét esetben részletes előírások vonatkoznak a vízminőség ellenőrzésére, illetve a szennyezés esetén tehető hatósági intézkedésekre. A követelmények betartását a felszíni vizek védelme körében szabályozott szennyezés-csökkentési tervek megvalósításával, rövidtávon kell elérni.

d) A **mosószerekre** vonatkozó szabályozást a 648/2004/EK rendelet tartalmazza. Ennek alapján csak olyan mosó- illetve tisztítószer állítható elő és forgalmazható, amelynek *felületaktív anyag tartalma* meghatározott arányban *biológiailag lebomló*. Emellett 2013-tól a mosószerek *foszfát- és foszfortartalmára* is *határérték* vonatkozik. A rendelet az érintett termékek jelölését (címkézését) is szabályozza a fogyasztók megfelelő tájékoztatása érdekében. (A gyártó adatai mellett jelölni kell, pl. az allergén összetevőket. Mivel a határértékeket mosási

adagra (töltetre) állapítják meg, környezetvédelmi szempontból fontos előírás az is, hogy a mosószer csomagolásán szerepelnie kell, hogy hány mosásra elegendő kiszerelésről van szó.) A szabályok hazai betartását a területi zöldhatóság, illetve a fogyasztóvédelmi hatóság ellenőrzi.

e) Ehhez némileg hasonló – részben a levegő védelmét szolgáló – szabályozás vonatkozik a **festékekre és lakkokra**, amely a szabályozott termékek forgalomba hozatalát engedélyhez köti, a szerves *oldószer tartalomra* (az ún. illékony szerves vegyületekre) pedig forgalomba hozatali *korlátozásokat, jelölési kötelezettséget (címkézést) és határértékeket* ír elő [25/2006. (II. 3.) sz. kormányrendelet]. A szabályozás végrehajtásában több hatóság vesz részt, pl. a forgalmazási engedélyeket a Magyar kereskedelmi Engedélyezési Hivatal adja ki, de a muzeális járművek karbantartásához szükséges és az előírásoknak meg nem felelő lakkok forgalmazását a közlekedési hatóság engedélyezi, a címkézést pedig a fogyasztóvédelmi hatóság ellenőrzi.

3. 7. A talaj és a vizek védelmét egyaránt szolgáló, agrár-környezetvédelmi előírások

Vannak olyan, speciális vízvédelmi szabályok, amelyek az agrár-környezetvédelem részeként a föld (a talaj) és a víz védelmét egyaránt szolgálják, követelményeket támasztva a mezőgazdasági tevékenységgel szemben.

a) Így, pl. az 50/2001. (IV. 3.) sz. kormányrendelet szól a **szennyvizek és szennyvíziszapok mezőgazdasági felhasználásának és kezelésének szabályairól**. A szabályozás célja, hogy a szennyvizek és szennyvíziszapok mezőgazdasági területen való szakszerű felhasználásával elkerülhetővé váljanak a talajra, a felszíni és felszín alatti vizekre, valamint az emberek egészségére, a növényekre és az állatokra gyakorolt káros hatások. A szabályozás alapvető eszköze az **engedélyezés**, ami a talajvédelmi hatóság által, talajvédelmi terv és számos szakhatósági hozzájárulás birtokában, legfeljebb 5 évre történhet. A kérelemhez csatolandó talajvédelmi tervnek akkreditált laboratórium által végzett vizsgálat eredményeként be kell mutatnia az érintett talaj és a felhasználni kívánt szennyvíz, szennyvíziszap jellemzőit. Szakmai előírás, pl. hogy

- *tisztítatlan szennyvíz mezőgazdasági célra (pl. öntözésre) nem használható,*
- *termőföldön szennyvíz és szennyvíziszap nem tárolható,*
- *a talajra juttatott szennyvizet, szennyvíziszapot azonnal be kell dolgozni,*
- *tilos a felhasználás természetvédelmi területen, ökológiai gazdálkodásban, rét és legelő művelési ágban, egyes karsztos területeken,*
- *zöldség-növények és a talajjal érintkező gyümölcsök esetén a termesztés évében és előtte egy évvel nem lehet ilyen módon javítani a talaj termőképességét vagy vízellátását,*
- *lakott területtől legalább 300 méteres védőtávolságot kell tartani,*

- és tilalom alapja lehet a talaj állapota (pl. alacsony PH-ja, magas talajvíz-szintje és telítettsége, durva szerkezete, ha fagyott vagy hóval borított) is.

Határértékek vonatkoznak a szennyvíziszapokban előforduló, egyes mérgező anyagokra (különösen a nehézfém tartalomra, zsiradékokra, egyes baktériumokra), de emellett éves szinten maximált a szennyvízben és szennyvíziszapban ki-hordható *nitrogén mennyisége* is (hektáronként 170 kg/év, az esetleges trágyázással együtt – ld. alább!).

b) *A vizek mezőgazdasági eredetű nitrátszennyezésének csökkentésére* vonatkozó előírásokat a 27/2006. (II. 7.) sz. kormányrendelet határozza meg. A szabályozás követelményeket támaszt ***az állattartókkal szemben a trágya tárolására és kezelésére, illetve a növénytermesztéssel foglalkozókkal szemben a talaj trágyázására.*** Az előírások *mind a felszíni, mind a felszín alatti vizeket védik.* Általános elvárás, pl. hogy

- *tilos hígtrágya, trágyalé, továbbá a trágyatárolók ún. csurgalékvezeinek bevezetése a vizekbe,*
- *állattartó telep nem létesíthető hullámtéren, vízbázis védőterületén,*
- *állattartó telephez trágyatároló nem létesíthető felszíni víztől, ivóvíznyerő helytől számított 100 méteren belül, vagy bányató 300 m-es körzetében.*

A jogszabály alapján az ország területét két kategóriára osztották, aszerint, hogy ún. ***nitrátérzékeny területről*** van-e szó, avagy sem. Az érzékeny területeket vizsgálatok alapján jelölik ki, illetve részben maga a jogszabály nevezi meg azokat.

Nitrátérzékenynek minősülnek, pl. a Balaton, a Velencei-tó, a Fertő tó és vízgyűjtő területeik, a karsztos területek, az ivóvízbázisok védőterületei, a települések belterülete (kivéve, ahol a talaj nitrát tartalma alacsony, és a rendezési terv szerint állattartás folytatható), a nagylétszámú állattartó telepek és trágyatárolóik területe, és a bányatavak 300 méteres parti sávja. A nitrátérzékeny területek listáját – vizsgálatok alapján – négyévente felül kell vizsgálni.

Nitrátérzékeny területen szigorúbb szabályok vonatkoznak az állattartó telepek és a trágyatárolók (feldolgozók) kialakítására (elhelyezésére, műszaki védelmére, kapacitására, szivárgásmentességére) és a trágyázásra egyaránt. A részletes követelményeket a ***helyes mezőgazdasági gyakorlat*** irányadó követelményei jelentik, amelyek betartása a nitrátérzékeny területeken, valamint a háztartási igényeket meghaladó állattartás esetén azokon kívül is kötelező (egyebekben csupán ajánlott, illetve az uniós agrártámogatások feltételeként érvényesül). Ezeket az 59/2008. (IV. 29.) FVM rendelet tartalmazza.

A helyes mezőgazdasági gyakorlat szerint *korlátozott a szerves trágyával a talajba juttatható nitrogén mennyisége* (170 kg/év/ha), a téli hónapokban *pedig teljes tilalom* érvényesül. További trágyázási *korlátozások* élnek *erősen lejtős, vízközei, vízzel telített vagy épp hóval borított területeken*, és részletesen *szabályozott a trágyakazal ideiglenes létesítése* is (az legfeljebb 2 hónapra, az adott évben felhasznált mennyiségben, legalább 1,5 méter alatti talajvízszint esetén lehetséges a mezőgazdasági táblán). A trágyakijuttatás során alapvető követel-

mény, hogy a nitrátkimosódás a lehető legkisebb legyen. Akkor szakszerű a trágyázás, ha *megfelelő időben és módon*, a talaj tulajdonságainak, tápanyagellátottságának, a környezeti feltételeknek és a termesztett növény tápanyagigényének *megfelelő adagban*, a trágya tápanyagtartalmának ismeretében történik (utóbbira a jogszabály – a főbb növények, pl. búza, napraforgó, hagyma tápanyagigényének megfelelő – határértékeket állapít meg). A legeltetésre is sajátos előírások vonatkoznak (pl. korlátozzák az állatsűrűséget, az állattartást kivéve védőtávolságot kell tartani a felszíni vizektől, intenzív legeltetési állattartás esetén szakaszos legeltetés az előírás).

A szabályozás bevezetésekor már működő állattartó telepek és létesítményeik megfelelő átalakítására (a követelményeknek való megfeleltetésre) a jogszabály türelmi időt biztosít, ami a terület nitrátérzékenységétől függően, 2009 és 2015 között jár le (kivéve az egységes környezethasználati engedélyezés alá eső telepeket, ahol a határidő 2007 volt). 2013-ban bővült a nitrátérzékeny területek köre, itt minden létesítmény számára egységesen 2015 a határidő.

A hatósági feladatokat (ellenőrzés, szankcionálás, intézkedések) *állattartó telepeken a környezetvédelmi hatóság* (a kormányhivatal), *növénytermesztés esetén pedig a talajvédelmi hatóság* (a kormányhivatal növény- és talajvédelmi igazgatósága) látja el. A *tilalmak és korlátozások* megszegése **nitrátszennyezési bírság**, míg az adatszolgáltatással, nyilvántartásokkal kapcsolatos kötelezettségek elmulasztása **nitrát adatszolgáltatási bírság** kiszabásával szankcionálható.

c) A trágyázással, a talajnak a **terménynövelő anyagokkal** (szerves és műtrágya, komposzt, talajjavító anyag, stb.) való kezelésére vonatkozó átfogó előírásokat az Élelmiszerláncról és hatósági felügyeletéről szóló 2008. évi XLVI. törvény valamint az annak végrehajtására kiadott 36/2006. (V. 18.) sz. FVM rendelet tartalmazza. Eszerint a terménynövelő anyagok **forgalomba hozatala és felhasználása engedélyköteles**, a megfelelő engedélyt a talajvédelem országos főhatósága, a *Nemzeti Élelmiszerlánc-biztonsági Hivatal* 10 évre, előzetes vizsgálatok alapján adja ki. Az előzetes vizsgálatoknak, kísérleteknek azt kell alátámasztaniuk, hogy az adott anyag, termék, kedvező hatást fejt ki a termőföldre vagy a termesztett növényre, s előírás szerinti felhasználása **nem jár kedvezőtlen mellékhatással a környezetre, illetve az emberre**.

A rendelet szerint a **tárolás, csomagolás és forgalmazás** során meg kell előzni a kiszóródást, kiömlést, beszivárgást, illetve általában is az anyag mennyiségi csökkenését, kémiai tulajdonságainak romlását. Terménynövelő anyag raktározására szolgáló tároló csak megfelelő műszaki védelemmel hozható létre (szilárd aljzatburkolat, fedett hely), a talajvízbe kerülés és más anyagokkal való keveredés megelőzése érdekében. *Vízbázisok védőterületén, vízjárta területen, bányató 300 méteres parti sávjában tároló nem telepíthető*.

A szabályozás hatálya alá tartozó *anyagokat elkülönítetten kell kezelni*, amit a csomagolással és az azon feltüntetett jelöléssel, illetve ömlesztett termék esetén kísérőokmánnal, táblával kell biztosítani.

A lejárt szavatosságú terméket (hacsak minőségvizsgálat alapján nem döntenek felhasználhatóságáról) hulladéknak, míg az azonosíthatatlanná vált terméket veszélyes hulladéknak kell tekinteni.

Tekintve, hogy olyan követelményekről van szó, amelyek érintik az Európai Unión belüli szabad árumozgást, az FVM rendelet szabályai a termékek egy körére, az ún. **EK-műtrágyákra** egyáltalán nem alkalmazhatóak. Ezek engedélyezésének, forgalmazásának, csomagolásának és jelölésének szabályait a 2003/2003/EK rendelet állapítja meg. Az érintett termékek körét az EK rendelet melléklete listázza (a listára csak a környezetre és az emberi, növényi illetve állati egészségre veszélyt nem jelentő, hatékony anyagok kerülhetnek). A valamely tagállamban már lefolytatott, korábbi vizsgálatok az FVM rendeletben előírt, előzetes vizsgálattal egyenértékűnek tekinthetők, s így annak (újbóli) lefolytatásától el lehet tekinteni. Ugyanakkor a tagállamok jogosultak a követelményeknek való megfelelés ellenőrzésére (laboratóriumi vizsgálatok lefolytatására), s szükség esetén szankciók alkalmazására. Tagállami hatósági intézkedésként EK-műtrágya a forgalomból csak az emberi egészségre vagy a környezetre gyakorolt veszélyre tekintettel, átmenetileg vonható ki (a kockázat megalapozottságára irányuló, uniós szintű vizsgálat lezárásáig).

d) A **növényvédő szerek** forgalmazásának kereteit, így a hatóanyagok és növényvédő szerek uniós szintű engedélyezésének szabályait, a tagállami engedélyek kölcsönös elismerését, a címkézés és a reklámozás előírásait, stb. az 1109/2009/EK rendelet írja elő. A növényvédő szerek használatára is számos követelményt állít fel, ezeket jelöli a „helyes növényvédelmi gyakorlat,” melynek keretében az adott növényekhez vagy növényi termékekhez használt növényvédő szereket a kezelés során – összhangban ezek engedélyezett használatának feltételeivel – úgy választják ki, adagolják és időztetik, hogy a legkisebb szükséges mennyiség mellett a hatékonyság megfelelő legyen, kellően figyelembe véve a helyi viszonyokat, valamint a művelési és biológiai módszerek kínálta lehetőségeket.

A rendeleti szabályozási forma az áruk szabad mozgásának elvét érvényesíti. Érdekes ugyanakkor, hogy a kölcsönös elismerés elve nem uniós szinten, hanem csak az e célból lehatárolt zónákon belül érvényesül. Hazánk a három zóna közül a középsőhöz tartozik, a szomszédos tagállamokkal, Csehországgal, Németországgal, Hollandiával, Luxemburggal, Írországgal, és az Egyesült Királysággal együtt.

Hazánkban a növényvédő szerek előállítása és forgalmazása, valamint egyes növényvédő szerek vásárlása és felhasználása az élelmiszerláncról és hatósági felügyeletéről szóló törvény, illetve a növényvédelmi tevékenység részletes szabályait megállapító, 89/2004. (V. 15.) sz., és 43/2010. (IV. 23.) FVM rendeletek alapján csak **engedély birtokában** lehetséges. E rendeletek *felsorolják azokat a hatóanyagokat, amelyek felhasználása tilos Magyarországon, illetve azokat, amelyekből engedélyezhető növényvédő szer állítható elő.*

A forgalmazásra és előállításra vonatkozó engedélyeket a megfelelő vizsgálatokat, egyeztetéseket követően az országos növényvédelmi hatóság (a NÉBIH) adja ki, környezetvédelmi és tisztii főorvosi szakhatósági közreműködés mellett. Az engedély kiadásának számos környezetvédelmi feltétele közül említést érdemel, hogy a növényvédő szer szakszerű felhasználás mellett nem lehet ártalmas az emberi illetve állati egészségre és a felszín alatti vizekre, illetve nem okozhat szükségtelen szenvedést a gerinces károsítóknak.

A tilalmak meghatározásánál, illetve az engedélyek kiadásánál **figyelembe veszik a mezőgazdasági termelés sajátos módszereit, az éghajlati és más adottságokat, illetve a lakosság táplálkozási szokásait is**, ezért a más tagállamban már elvégzett vizsgálatok, illetve kiadott engedélyek nem tekinthetők automatikusan egyenértékűnek.

Az engedélyek nem csak feljogosítást tartalmaznak a forgalmazást illetően, hanem meghatározzák pl., **a termék osztályba sorolását** (vízi szervezetekre kifejezetten veszélyes, a méhekre veszélyes, stb.), **a felhasználás feltételeit** (milyen kultúrában, melyik károsítóra alkalmazható) és **módszereit** (hogy milyen technológiával kell kijuttatni a területre), illetve **címkéjének a tartalmát** is.

A növényvédő szereket *csak az engedélyezett módon, az erre vonatkozó, helyes mezőgazdasági gyakorlat szerint, a munka-egészségügyi és a kémiai biztonsági szabályok maradéktalan betartásával szabad felhasználni, tárolni és szállítani.*

A törvény előírásai szerint a növényvédő szerek nem alkalmazhatók, ha a növényvédő szer a felhasználás adott körülményei között (pl. erős szélben) káros hatást gyakorolhat az emberek és az állatok egészségére, a környező növénykultúrákra, vagy veszélyeztetheti a környezetet és a természetet. **A növényvédelmi tevékenységet mindig a károsítóra célzottan, okszerű módon és eszközzel kell végezni.** Tilos a gazdasági növényekre veszélyt nem jelentő szervezetek pusztítása, életterük rombolása, elterjedésük akadályozása. A növényvédelmi szempontból hasznos élő szervezeteket pedig védeni kell.

A helyes gazdálkodási gyakorlat növényvédelmi követelményei szerint csak engedélyezett növényvédő szerek és megfelelő műszaki állapotú növényvédelmi gépek alkalmazhatók, a keletkező hulladékokat szakszerűen vissza kell gyűjteni. Vizek és vízfolyások környezetében (vízi szervezetekre veszélyes) növényvédő szert csak megfelelő **biztonsági távolságok** megtartásával szabad kijuttatni.

Tilos növényvédő szert tárolni a Balaton, a Velencei-tó és a Tisza-tó, valamint a fürdővizek partvonalának teljes hosszában mért egy kilométer széles távolságon, természeti területeken, valamint a védett természeti területeken és azok határától mért egy kilométeres távolságon belül, vízművek, víznyerő helyek védőterületén belül, továbbá ár- és belvízveszélyes területeken. Vízművek, víznyerő helyek belső védőterületén, pedig minden, növényvédő szerrel való tevékenység tilos.

A növényvédő szerek **maradékai**, a szennyeződött védőfelszerelések, a lejárt felhasználhatóságú illetve engedélyüket veszített szerek **veszélyes hulladékok**. A maradék növényvédő szerek egységnyi földterületre kijuttatható mennyisége korlátozott.

A terménynövelő anyagokra és a növényvédő szerekre vonatkozó előírások megsértése esetén alkalmazott sajátos szankció a **növényvédelmi bírság** (ide kapcsol-

lódó tényállás, pl. az egészség és a környezet veszélyeztetése növényvédő szerrel, engedélyköteles termék alkalmatlan eszközzel való kijuttatása, méhekre veszélyes növényvédelmi kötelezettség bejelentésének elmulasztása, a műtrágya csomagolására és jelölésére vonatkozó előírás megszegése, a parlagfűmentesítés elmulasztása), illetve (egyéb esetekben) az *élelmiszerlánc-felügyeleti bírság*.

4. A levegő és a klíma védelmének szabályai

Rövid környezetismereti és EU-jogi bevezető után a hazai szabályozásra térünk ebben a pontban, mégpedig először a levegőminőség-védelem körében. Az általános szabályok között kitérünk a Kvt-től eltérő fogalomalkotás kérdéseire, a fontosabb (tilalmi, engedélyezési, stb.) tényállásokra. Specialitásként a helyhez kötött légszennyező források, egyes termékek és anyagok, a közlekedés, illetve a szmog szabályaira koncentrálunk. Az alfejezet végén a klímavédelem követelményeiről szólnak, itt is külön kitérve a nemzetközi, illetve az uniós előírásokra. A hazai szabályozásból csak néhány intézményt ismertetünk, mint amilyen, pl. a kibocsátási kvóták kereskedelme (az EU-jog szerint) vagy a megújuló energiahordozók támogatására hivatott, kötelező átvételi rendszer.

4. 1. A levegővédelmi szabályozás alapjai és az EU főbb követelményei

A levegő a vízhez és a földhöz hasonlóan alapvető környezeti elem, a földi élet nélkülözhetetlen feltétele. A levegő különböző gázok elegye, állandó összetevőként van benne jelen, pl. a nitrogén, az oxigén, az argon, stb., míg változó komponense a szén-dioxid, a metán, vagy a vízgőz. Összetételét természetes folyamatok mellett (mint amilyen a fotoszintézis vagy az élő szervezetek oxidációja, valamint természetes terhelések, mint a bozóttűzek, vulkánkitörések, szeizmikus mozgások) az emberi tevékenység (különösen a közlekedés, a fűtés vagy a hőerőművekben történő villamos energia termelés) is befolyásolja (pl. szén-dioxidot, szilárd légszennyezőanyagokat bocsát ki).

A levegő minőségének a védelme szoros kapcsolatban áll a klíma védelmével, hiszen a levegő összetétele nem csak a légzési zónában (a talajközeli, ún. környezeti levegőben) meghatározó, hanem (pl. a sztratoszférában az ózonréteg, a légkörben a szén-dioxid és a levegő részecskék üvegház-hatása révén) a Föld légkörének egésze, illetve azon keresztül az éghajlat alakulása szempontjából is.

A levegőben lejátszódó folyamatok a kibocsátások, a lakókörnyezet, a domborzat, a növénytakaró, az uralkodó szélirány, s egyéb körülmények függvényében egy-egy területre jellemző légszennyezettség kialakulásához vezetnek, aminek az a következménye, hogy a szabályozásnak a levegőminőségi követelményeket területhez (övezetekhez) kell igazítani. A levegő minősége időben is változik, pl. a napi eltérések függenek a napsütéstől, a munkába járás közlekedési hatásaitól, heti szinten a munkanapok és a szünnapok eltérő üzemi és közlekedési viszonyai alakítják, az évszakok váltakozása pedig az időjárás, a fűtési szezon, a vegetáció, stb. miatt játszik szerepet. A levegő közvetítő közeg, vagyis azon túl, hogy minőségének pozitív és negatív hatásai közvetlenül kimutathatók az életre és az egészségre (a párolgás, kiülepedés, csapadékképződés, stb. révén), a többi környezeti elemet is érintik.

A nemzetközi jogi szabályozás e tárgykörben első sorban a *globális jelenségek* kezelésére terjed ki. Ide tartozik, pl. a nagy távolságra jutó levegőszennyezésről szóló Genfi Egyezmény (1979), az ózonréteg védelméről szóló Bécsi Egyezmény és az annak keretében elfogadott Montreáli Jegyzőkönyv (1987), vagy az ENSZ Éghajlatváltozási Keretegyezménye (1992) és a Kiotói Jegyzőkönyv (1997) a klímavédelemben (utóbbiakról külön pontban részletesebben is szólnunk).

Az Európai Unióban a levegő minőségének védelme rendkívül fontos szabályozási terület. A legszélesebb körben érvényesülő levegővédelmi követelményeket a környezeti levegő minőségéről és a Tisztább levegőt Európának elnevezésű programról szóló 2008/50 EK irányelv tartalmazza. Ez a jogszabály a legfontosabb légszennyező anyagok – pl. a kéndioxid, nitrogénoxidok, szálló por (PM_{10} és $PM_{2,5}$), benzol, szén-monoxid, ólom – koncentrációjára határértékeket rögzít.²⁴² További jellemző – a tagállamok által érvényesítendő – eszközei az övezeti előírások (a tagállamok többek közt városi, elővárosi, vidéki és vidéki háttérzónákat jelölnek ki a területükön, s kötelesek az egyes övezetek levegőminőségét nyomon követni, illetve annak javítására intézkedéseket tenni), a monitoring, az intézkedési programok és tervek, a lakosság riasztása (pl. szmogriadó, rövid távú akcióterv).

A 2008/50 sz. EK irányelv előírásait a tagállamoknak legkésőbb 2011-re kellett volna teljesíteniük. Hazánknak különösen a monitoring rendszer (a levegő állapotának megfelelő nyomon követéséhez szükséges mérőállomások) kiépítése és a szálló por (PM_{10}) koncentrációjának a határérték alá szorítása okoz gondot. Utóbbi miatt – mivel Budapesten, de több más nagyvárosban is a megengedett 35 napnál hosszabb ideig mérhető az egészségügyi határértéket meghaladó koncentráció – az Európai Bizottság kötelezettségszegési eljárást is indított Magyarország ellen. A szálló por fő forrásai a lakossági szilárd tüzelés (fűtés, hulladékégetés) és a közúti közlekedés. Érdekességként említhető, hogy a szálló por koncentrációjához a lengyelországi és szlovákiai nehézipar légszennyezésének a Kárpát-medencében történő kiülepedése is hozzájárul.²⁴³ A probléma kezelésére a kormány 2011-ben ágazatközi intézkedési programot fogadott el.

Emellett külön irányelvek vonatkoznak az ipari kibocsátásokra (ide tartoznak különösen a környezetjog általános részében már tárgyalt integrált szennyezés-megelőzési és ellenőrzési rendszer, vagy a nagy teljesítményű tüzelőberendezések és a hulladékégetők sajátos követelményei), illetve a közlekedés okozta légszennyezésre (pl. a járművek hatékonyságára, üzemanyag-fogyasztására, kibocsátására vonatkozó követelmények, az adóztatás és a fogyasztói tájékoztatás szempontjai).

Ehelyütt tartjuk fontosnak megjegyezni, hogy az EU-t komoly felelősség terheli a környezetvédelem terén, mivel az európai gazdasági integráció önmagában, a pusztta létével is hozzájárul a környezetterheléshez, azon belül különösen a közlekedés okozta levegőterheléshez. Ennek egyik

²⁴² KRÁMER, i.m. 289.

²⁴³ Beszámoló a jövő nemzedékek országgyűlési biztosának 2011. évi tevékenységéről, OBH, Budapest, 2012, 201-202.; 2012. évi beszámoló jelentés az 1330/2011. (X. 12.) kormányhatározattal elfogadott Kisméretű szálló por (PM_{10}) csökkentés ágazatközi intézkedési programjáról az Országgyűlés Fenntartható Fejlődés Bizottsága számára.

szemléletes példája Ausztria esete, ahol az 1995-ös csatlakozással – az áruk illetve a szolgáltatások szabad mozgása miatt – tetemesen megnövekedett a német-olasz viszonylatban zajló, átmenő kamionforgalom. Az Alpok sajátos természeti környezetét, tiszta levegőjét, erdeit féltő tagállam ugyan átmenetileg kvótarendszerrel volt jogosult korlátozni a forgalmat, de a levegőminőség ennek ellenére romlott az érintett autópályák környezetében. A tagállam ezért további forgalomkorlátozásokat és tilalmakat vezetett be, amelyek miatt azonban a Bíróság sorra elmarasztaló ítéletet hozott a Bizottság által kezdeményezett kötelezettségzegési eljárásokban (pl. C-205/98. sz. és C-320/03. sz. ügyek).

4. 2. A levegővédelem általános szabályai Magyarországon

Magyarországon a levegő védelmére vonatkozó legalapvetőbb, törvényi szintű szabályokat a **Kvt.** határozza meg. A törvény 22. §-a szól kifejezetten a levegő védelméről, rögzítve a védelem tárgyát: **az kiterjed a légkör egészére, annak folyamataira és összetételére, valamint a klímára.**

A Kvt., mint arra már a szabályozás jogforrási rendszerével kapcsolatban rámutattunk, a környezetvédelmet kettős megközelítésben szabályozza, hiszen egyfelől a környezet elemeire, másfelől az azokat veszélyeztető hatótényezőkre állapít meg követelményeket. Ez utóbbiak körébe tartoznak a szennyező anyag kibocsátások mellett a sugárzások, valamint a zajok és rezgések előírásai is.

A zaj- és rezgésvédelem, illetve a sugárzásvédelem is szorosan kapcsolódik tehát a levegővédelemhez. Zaj- és rezgés a Kvt. 31. §-a szerint: mesterségesen keltett energia-kibocsátás, amely kellemetlen, zavaró, veszélyeztető vagy károsító hang-, illetve rezgésterhelést okoz. A sugárzás pedig (32. §): mesterségesen keltett és természetes ionizáló, nem ionizáló valamint hőszugárzás. A zajokra és rezgésekre vonatkozó előírások a Kvt.-ben és végrehajtási rendeleteiben találhatók, míg a sugárzások esetében a környezet-egészségügyre vagy az atomenergia hasznosítására vonatkozó szabályok alkalmazandók.

A Kvt. 22. §-ában megfogalmazott levegővédelem fentiek alapján a levegő anyagi mivoltát veszi figyelembe, és ebből következően a levegőminőségre koncentrál, míg a 31-31. §-ok alapján a levegő intermedier (közvetítő közeg) jellege domborodik ki. Az alábbiakban csak a szűkebb értelemben vett, levegőminőségi követelményekkel foglalkozunk.

A Kvt. általános követelménye, hogy **a levegőt védeni kell minden olyan mesterséges hatástól, amely azt, vagy közvetítésével más környezeti elemet sugárzó, folyékony, légnemű, szilárd anyaggal minőségét veszélyeztető, vagy egészséget károsító módon terheli.** E rendelkezés rávilágít arra, hogy a levegővédelem indoka egyrészt a környezeti rendszernek, másrészt pedig az emberi egészségnek a védelme.

Az is kiviláglik, hogy a védelemnek nincs mennyiségi oldala, legalábbis abban az értelemben, hogy a Kvt. e környezeti elem kapcsán igénybevételekről nem tesz említést. A levegő „kitermelése” ugyanis nem jellemző vonása az emberi tevékenységeknek (pl. a szélenergia kiaknázása nem jár a levegő mennyiségének, összetételének a megváltozásával). Ugyanakkor számos olyan tevékenység van, amelyhez a levegőt alkotó egyes gázokra (pl. oxigénre az energiahordozók elégetéséhez) szükség van. Ezen tevékenységek közül egyesek szén-dioxid, nitrogén-oxid, illetve kén-dioxid kibocsátására mennyiségi (az éves szinten kibocsátható mennyiséget maximáló) határértékek vonatkoznak. Az ilyen határértékek közvetve az elhasználható energiahordozó és az oxigén mennyiségét is korlátozzák. A jogszerűen kibocsátható gázmennyiséget megtestesítő kibocsátási

jog, kvóta pedig értékesíthető más kibocsátók számára. Ezt az összefüggés sort alapul véve (a közgazdászok értékelését elfogadva) mondhatjuk, hogy ma már a tiszta levegőnek is ára van, tehát a levegővédelem mennyiségi szempontból is értelmezhető, de ez a szempont a minőségitől nem választható el.

Mint arra az I. fejezetben rávilágítottunk, a környezetállapot romlását – jelen esetben a légszennyezettséget – természetes körülmények (pl. vulkánkitörés, szélorkán, bozóttüzek, stb.) is okozhatják, ennyiben a Kvt. imént idézett rendelkezését hiányosnak kell tekintenünk.

A Kvt. szól még arról, hogy a tevékenységek tervezésénél, megvalósításánál, folytatásánál, illetve a termékek előállításánál ***törekedni kell arra, hogy a légszennyező anyagok kibocsátása a lehető legkisebb mértékű legyen.*** Ez volta-képpen nem más, mint az *elővigyázatosság* elvének az érvényesítése.

A levegő védelmére nincs külön törvény, és a levegővel, mint természeti erőforrással való „gazdálkodásról” sem szól olyan magas szintű jogszabály, amelybe a környezetvédelem szempontjai széles körben integrálhatóak lennének. Természetesen vannak olyan tevékenységek – közúti közlekedés, építésügy, energia-előállítás, stb. – amelyeknek a törvényi szintű szabályozása érvényesít levegővédelmi szempontokat. Emellett a Kvt. felhatalmazása alapján számos rendelet született, egy speciális területnek pedig – az üvegház-gáz kibocsátási egységek kereskedelmének – külön törvény, s az ahhoz kapcsolódó rendeletek határozzák meg a követelményeit.

A Kvt-n túlmenően ***a legáltalánosabb követelményeket a levegő védelmének egyes szabályairól*** szóló, 306/2010. (XII. 23.) sz. ***kormányrendelet*** tartalmazza. Ennek tárgyi hatálya egyfelől a (környezeti) levegő védelmére terjed ki, ami a troposzférán belüli szabadtéri levegőt jelenti; a zárt terek, munkahelyek levegőjére nem a kormányrendelet szabályai, hanem az építési, illetve munkavédelmi követelmények az irányadók. A tárgyi hatály másfelől a levegőterheléseket érinti, ami alatt a légszennyező anyagok levegőbe juttatását kell érteni (energia kibocsátásokat a rendelet nem szabályoz, az ionizáló sugárzásból eredő terheléseket pedig kifejezetten kivonja a hatálya alól.) A személyi hatály minden olyan személyre (levegőterhelőre) kiterjed, akinek a tevékenysége, létesítménye illetve terméke levegőterhelést okoz vagy okozhat. Noha a Kvt. felhatalmazása alapján került kibocsátásra, attól eltérően ***a természetes eredetű hatásokra, illetve azok következményeire is kiterjednek*** bizonyos követelményei.

A rendelet számos, a levegővédelem körében használt sajátos fogalom magyarázatát adja meg. Ezek nem egyszer koncepcionálisan (is) eltérnek a Kvt. meghatározásaitól, amennyiben pl. figyelembe veszik az alap levegőterheltséget és a természetes forrásból származó terheléseket is.

Alap levegőterheltség: a vizsgált légszennyező forrás működése nélkül a környezetében kialakult, jogszabályban meghatározott időtartamra vonatkoztatott átlagos levegőterheltségi szint, amelyhez a vizsgált légszennyező forrás kibocsátásának hatása hozzáadódik.

Eszerint a légszennyezés (a környezetszennyezés törvényi fogalmának meghatározásához hasonlóan) a légszennyező anyagnak a kibocsátási határérték feletti kibocsátást (levegőbe juttatását) jelenti; a légszennyezettségnek azonban (a környezetszennyezés definíciójától eltérően) egyedüli tényállási eleme a

légszennyezettségi (immissziós) határérték meghaladása, tehát független attól, hogy azt szennyezés okozza-e.

A jogszabály megfogalmazása szerint a *légszennyezettség* a levegő légszennyezettségi határértéket meghaladó levegőterheltségi szintje. Jellemző, hogy a *légszennyezettségi határértékeket* az emberi egészségre, illetve az ökológiai rendszerre gyakorolt káros hatások elkerülése, megelőzése vagy csökkentése céljából, a tudományos ismeretek alapján határozzák meg (ezeket jogszabályban vagy hatósági határozatban előírt időtartamon belül el kell érni, és elérése után nem szabad túllépni).

A levegővédelmi szabályozásban a mértékrendelkezéseknek további sajátos típusait alkalmazzák. Ilyen, pl. az *egészségügyi határérték*, amely az emberi egészségre gyakorolt káros hatások elkerülése, megelőzése vagy csökkentése céljából, a tudományos ismeretek alapján meghatározott, tartós egészségkárosodást nem okozó levegőterheltségi szintet jelöli (tehát ez egy sajátos immissziós norma). Ehhez képest a *tűréshatár* az egészségügyi határérték meghatározott százaléka, amellyel a légszennyezettségi határérték a jogszabályban meghatározott feltételek teljesítése esetén túlléphető. A *kritikus szint* az a tudományos ismeretek alapján meghatározott levegőterheltségi szint, amely felett egyes receptorokat – így különösen fákat, növényeket, természetes ökológiai rendszereket az ember kivételével – közvetlen káros hatás érhet. Az ún. *alsó és felső vizsgálati küszöbértéket* ugyancsak a levegőterheltség meghatározott szintjére állapítják meg, a küszöbérték elérésétől ebben az esetben az függ, hogy milyen módszereket lehet alkalmazni a levegőminőség vizsgálatára (az alsó küszöbérték alatt elegendő lehet a modellezés vagy az objektív becslés, míg a felső vizsgálati küszöbérték alatt elegendő lehet a helyhez kötött mérési technikák és a modellezés kombinációjának az alkalmazása). A mértékrendelkezéseket háromévente felül kell vizsgálni.

A jogalkotó első helyen a levegővédelmi követelmények integrációjának követelményét rögzíti a különböző (környezetvédelmi, településrendezési, műszaki, stb.) állami, önkormányzati és vállalati tervekre vonatkozóan. A kormányrendelet abból indul ki az általános (mindenfajta levegőterhelésre kiterjedő) követelmények meghatározásakor, hogy *tilos*

- *a légszennyezés*,
- az olyan mértékű (adott esetben kibocsátási határérték alatti) terhelés, amely *légszennyezettséget okoz*,
- illetve *a lakosságot zavaró bűzterhelés*.

Az első két tényállás objektív szempontokon (határértékek túllépésén) alapul, míg a harmadik eset megállapítása szubjektív, amennyiben zavaró hatást feltételez. (A környezetvédelmi közigazgatási szabályozásban ehhez hasonló tényállási elem jelenik meg meg a zajvédelem területén, illetve a telepengedélyezésnek is feladata a lakosságot zavaró terhelések megelőzése.) A jogszabály ráadásul magát a bűz fogalmát is szubjektív elemekkel határozza meg: „*szaghatással járó légszennyező anyag vagy anyagok keveréke, amely összetevőivel egyértelműen nem jellemezhető, az adott környezetben környezetidegen, és az érintett terület rendeltetésszerű használatát zavarja*.” Látható, hogy a legtöbb környezetterheléssel ellentétben bűzről csak az ember környezetében beszélhetünk, ahol a szaghatás az embert zavarhatja; de ez is csak abban az esetben áll fenn, ha az adott szaghatás a terület rendeltetésével nem függ össze (azaz, pl. egy ser-

téstelepen jelentkező terhelés a telepen és annak védelmi övezetében nem minősül bűznek, de ugyanaz az anyag, pl. Debrecen belvárosában már igen).

Figyelemre méltó az a joggyakorlatban felmerült probléma, miszerint a bűz közigazgatási és polgári jogi (szomszédjogi) fogalma adott esetben eltérhet egymástól. Egy ügyben vitatták ugyanis, hogy megfelel-e a fenti definíciónak az olyan kibocsátás, amely kellemetlen szaghatással bír, ugyanakkor az összetétele egyértelműen meghatározható. Egyetértünk azzal az ombudsmáni állásfoglalással, amely szerint a jogalkotó szándékának az olyan értelmezés felel meg, amelyik az ismert összetételű légszennyezőanyagot is bűznek tekinti, ha az kellemetlen szaggal jár.²⁴⁴

Általános követelmény minden levegőterheléssel járó tevékenységre a **BAT** alkalmazása. Ahol **határértéket** lehet alkalmazni (pl. az ún. diffúz kibocsátások egy részére nem lehet), azt az EU követelményeinek megfelelően, a BAT alapján határozzák meg, figyelemmel a levegő terhelhetőségére is (tehát a kibocsátási határértékeket úgy kell megadni, hogy betartásuk mellett a levegőminőségi normák is teljesüljenek).

Ha a *levegő szennyezettsége* elérte (vagy várhatóan elérné) a levegőminőségi határértéket, akkor – Khv-, illetve Eke-köteles – *új létesítmény nem telepíthető* az adott területen (a hatásterületen). A vízvédelmi előírásokhoz hasonlóan azonban itt is van kivétel: ha a környezethasználó saját költségén olyan kibocsátás-csökkentést ér el, amelynek révén a levegőminőségi határérték betartható.

A szabályozásban (a levegőminőség területi különbözőségeinek megfelelően) érvényesül a zonalitás (mint sajátos szabályozási koncepció és módszer), ami azt jelenti, hogy a levegőminőség-védelem előírásai, intézkedései nem egységesek, hanem területenként változnak. Az ország területét (a levegőterheltség szintje alapján) zónákra osztották fel.

A kormányrendelet alapján [a levegőterheltségi szint határértékeiről és a helyhez kötött légszennyező pontforrások kibocsátási határértékeiről szóló, 4/2011. (I. 14.) VM rendeletben] nyolc zónatípust határoztak meg, figyelemmel a meghatározó szennyezőanyagok tekintetében kialakult légszennyezettség mértékére. A zónák mellett kiemelik a jogszabályok az ökológiailag sérülékeny területeket (nagyobb erdők, arborétumok, természetvédelmi területek, történelmi borvidékek, településvédelmi erdők, stb.), amelyeken szigorúbb előírások érvényesülnek. Különleges övezetnek minősül az ún. légszennyezettségi agglomeráció, amely nagy lakosságszámmal és magas népsűrűséggel jellemezhető (ilyenként jelölték ki, pl. Budapestet és környékét).

Azokban az **övezetekben**, ahol a *levegő állapota nem megfelelő*, minden érintett szennyezőanyagra kiterjedő **intézkedési programokat kell a környezetvédelmi hatóságoknak kidolgozniuk**, amelyek végrehajtásával a levegőminőségi határértékek betarthatók. A végrehajtás érdekében a **környezethasználók intézkedési terv** készítésére és megvalósítására kötelezhetők. A terv elmaradásának, vagy nem megfelelő megvalósításának esetén a *tevékenység korlátozható, felfüggeszthető, vagy akár meg is tiltható*. A zónák kijelölését ötévente felülvizsgálják, s a megváltozott levegőterheltségnek megfelelően az övezetek határait módosítják.

²⁴⁴ Beszámoló a jövő nemzedékek országgyűlési biztosának 2010. évi tevékenységéről, OBH, Budapest, 2011, 53-54.

Jellemző eszköze a szabályozásnak a **védelmi övezet**. Korábban minden új, helyhez kötött levegőterhelő („légszennyező”) forrás létesítése esetén szükség volt rá, 2010 óta azonban már csak a bűzkibocsátással járó és Khv-köteles vagy Eke-köteles tevékenységek, illetve létesítmények esetén kötelező a védelmi övezetek kijelölése. A kijelölésre mindig az *engedélyben* kerül sor; az érintett ingatlanok védelmi övezethez tartozását (az övezetre előírt korlátozások érvényesítésére) az ingatlan-nyilvántartásban, illetve a településrendezési tervekben is feltüntetik. A védelmi övezetben **lakóépület, üdülőépület, oktatási, nevelési, egészségügyi, szociális és igazgatási épület nem lehet** (kivéve a légszennyező forrás működésével összefüggő létesítményeket). Az övezet kiterjedése 300–1.000 m között alakul, határait a helyi adottságoknak megfelelően (a terjedési viszonyok, a domborzat, a védendő területek, stb. figyelembe vételével) állapítják meg. Az elővigyázatosság elvét érvényesíti az az előírás, amely szerint az övezet határait a létesítmény legnagyobb teljesítmény-kihasználására és kedvezőtlen terjedési viszonyokra figyelemmel kell megállapítani.

A védelmi övezet azt biztosítja, hogy az adott létesítmény (pl. állattartó telep) bűzterhelése ne zavarja a lakosságot. Ezért már a létesítmény telephelyének kiválasztásakor tekintettel kell lenni a kijelölendő védelmi övezetre, vagyis azt a lakott területtől, közintézményektől megfelelő távolságra kell tervezni. (Ha pedig a bűzzel járó tevékenység védőövezetét már kijelölték, abban az említett épületek nem helyezhetők el.)

Ha egy bűzterheléssel nem járó, régebben működő létesítménynek (pl. hőerőműnek) védelmi övezete van, arra (az Alkotmánybíróság környezetvédelmi alaphatározatában rögzített visszalépési tilalommal összhangban) a korábbi szabályok szerinti korlátozások továbbra is érvényesülnek (tehát az, hogy ma már nem lenne kötelező az övezet kijelölése, a korábbi övezeteket nem érinti. Ezekben egyébként nem csak közintézmények, lakó- és üdülőépületek létesítése tilos, hanem, pl. a levegőterhelés jellegétől függően az élelmiszer-előállítási célú növénytermesztés is.)

4. 3. A helyhez kötött légszennyező források követelményei

A légszennyező (a jogszabály értelmezésében a levegőt légszennyező anyaggal terhelő, s nem feltétlenül levegőszennyező, azaz határérték feletti terheléssel járó!) forrásoknak két fajtája van: helyhez kötött és mozgó források (utóbbi lehet, pl. egy terhelést okozó jármű vagy mozgó gép). A helyhez kötött források esetén beszélhetünk pont-, valamint diffúz forrásokról, illetve külön szabályozása van a vonalforrásoknak is. Pontforrásról van szó, ha a légszennyező anyag kibocsátási jellemzői méréssel (számítással) egyértelműen meghatározhatók (pl. egy ipari kémény esetén), s diffúz a kibocsátás, ha olyan kibocsátó felületen történik vagy olyan tevékenységből ered, ahol méréssel vagy műszaki számítással a kibocsátás jellemzői nem egyértelműen meghatározhatók (pl. anyagátrolás, hulladéklerakó, nyílt téri égetés, stb.). A vonalforrásokra pedig példaként szolgálhatnak a közlekedési utak, útszakaszok – itt a terhelés jellemzőit a forgalom alakulása befolyásolja.

A kormányrendelet alapján (a háztartási berendezések és kisebb teljesítményű kazánok kivételével) *a légszennyező forrás létesítéséhez, teljesítménybővítéséhez*

hez, élettartamát meghosszabbító felújításához, alkalmazott technológiájának váltásához, használatba vételéhez a *zöldhatóság engedélye* szükséges. A hatóság az engedélyben rögzíti a levegőtisztaság-védelmi előírásokat (ennek során a jogszabályban rögzített kibocsátási határértéknél szigorúbb határértéket is előírhat, a légszennyezettségi határértékek betartása érdekében). Erre a Khv-köteles illetve Eke-köteles tevékenységek esetében a *környezetvédelmi illetve egységes környezethasználati engedélyben* kerül sor. Ha a tevékenység ezek alá nem tartozik, de más hatóság engedélyéhez kötött, akkor a zöldhatóság *szakhatósági hozzájárulása* írja elő a feltételeket. Ha az említett engedélyek egyikére sincs szükség, a hatóság ún. *levegőtisztaság-védelmi engedélyt ad* ki. Az engedély legfeljebb 5 évre adható ki; a felülvizsgálat eredményeképp a korábbinál szigorúbb határértékek állapíthatók meg.

Az ún. *diffúz légszennyező források* egy része bejelentés, más része engedély alapján üzemelhet. Ezekre bizonyos esetekben határértékeket, illetve ahol arra nincs mód, más *levegővédelmi, illetve anyag-felhasználási követelményeket kell meghatározni*.

Külön előírások vonatkoznak e körben a növényzet, illetve a hulladékok égetésére. *A hulladékok nyílt téri, illetőleg nem megfelelő égető berendezésben történő égetése tilos*. Kivétel ez alól a háztartásban, kis mennyiségben keletkező papírhulladék, illetve veszélyesnek nem minősülő fahulladék háztartási tüzelőberendezésben történő égetése.

A háztartásban keletkező más hulladékok, illetve nagyobb mennyiség esetében azonban – mivel az elégetésnek igen káros hatásai lehetnek a települési környezetre, az egészségre – a hulladék kezeléséről az elégetés helyett első sorban a települési hulladékkezelési közszolgáltatás igénybe vételével kell gondoskodni. Mint egy ombudsmani vizsgálat is rámutatott, az illegális hulladékégetés mögött részben szociális illetve gazdasági probléma áll (pl. a földgáz árának növekedése miatt a lakosok hulladékkal fűtenek, a kisvállalkozások pedig így próbálják megspórolni a hulladékkezelés költségeit). Emellett gyakori, hogy a levegővédelmi hatáskörrel rendelkező jegyzők a mérőműszerek hiányára hivatkozva nem folytatnak le eljárást, holott adott esetben büntető feljelentést is kellene tenniük. A hulladékgazdálkodási hatáskörrel rendelkező zöldhatóságok pedig csekély jelentőségűnek tartják az ilyen ügyeket, és a jegyző hatáskörére hivatkozással nem járnak el (negatív hatásköri összeütközés). Ez tehát egy olyan területe a környezetvédelmi szabályozásnak, amely tipikusan szemléletbeli okokból nem működik hatékonyan.²⁴⁵

Ugyancsak *tilos a lábon álló növényzet, tarló, illetve növénytermesztéssel összefüggésben keletkezett hulladék égetése*. A kormányrendelet utóbb említett két előírásától azonban jogszabály eltérhet. Erre példa a tűzoltóság által gyakorlati célból végzett hulladékégetés, amit a 3/2002. (II. 22.) KöM rendelet tesz lehetővé; erdei védett növénytársulásokban, vágásterületen a növényegészségügyi okból illetőleg természeti kár megelőzése érdekében végzett égetés a 67/1998. (IV. 3.) sz. kormányrendelet alapján, illetve a tarlóégetés szabályozása a települési önkormányzatok részéről.

²⁴⁵ Beszámoló a jövő nemzedékek országgyűlési biztosának 2010. évi tevékenységéről, OBH, Budapest, 2011, 48-49.; Beszámoló a jövő nemzedékek országgyűlési biztosának 2011. évi tevékenységéről, OBH, Budapest, 2012, 244-254.

Számos önkormányzat rendelete (adott esetben növény-egészségügyi feltételekhez, más hulladék-kezelési lehetőség hiányához, illetve engedélyhez kötve) lehetővé teszi az égetést. A bírói gyakorlat a jogalkotásról szóló törvény előírásai alapján az önkormányzati rendeleteket elfogadja jogszabályként, s felülvizsgálja a megengedő szabályozás ellenére is szankciót (bírságot) megállapító határozatokat. Az ilyen rendeletek törvényessége ugyanakkor – a Kvt. 48. §-ára tekintettel, miszerint a települési önkormányzat az országos előírástól csak a szigorítás irányában térhet el – vitatható.

Magyarországon évtizedek óta végeznek tarlóégetést, aminek az egyik oka a monokultúras termelés, vagyis nagyobb összefüggő táblákon a vetésforgó (vetésváltás) alkalmazásának az elmaradása. Ha a gabonavetést követő évben is gabona kerül ugyanazon táblába, akkor a növény gombabetegei fokozottabban megjelennek, és az ez elleni védekezés egyik „olcsó” módja (a drága növényvédő szerek alkalmazása helyett, ami környezetvédelmi szempontból ugyancsak kedvezőtlen) a tarlóégetés. A tarlóégetés az égés alacsony hatásfoka miatt jelentősen terheli a környezetet.

A tarlóégetés egyébként ellentétes a „Helyes gazdálkodási gyakorlat” követelményével is, amelynek betartása az agrár- és vidékfejlesztési támogatások feltétele. Erre ld. a földművelési és vidékfejlesztési miniszter 4/2004. (I. 13.) sz. rendeletét, amely a tarló és a gyepek égetését tiltja.

Az *avar, kerti hulladék égetésének feltételeit* (a Kvt. felhatalmazása alapján) eleve *az önkormányzatok határozhatják meg* és ellenőrizhetik. (E téren 2015-től háttérszabályozás érvényesül, amelyik szerint immár a belterületi ingatlanok használata során keletkező hulladékok nyílt téri égetése is tilos, de jogszabály ettől eltérően rendelkezhet.)

Az önkormányzatok rendszerint előírják, hogy első sorban komposztálással kell azokat hasznosítani. A nyári hónapokban és ünnepnapokon tilos az égetés, de egyébként is csak szélcsendes időben végezhető, egyéb hulladéknak a kerti hulladékhoz keverése pedig nem megengedett.

A kormányrendelet szerint a hulladéknak – elemi kár kivételével – *bármilyen okból történő kigyulladás nyílt téri égetésnek minősül*. Így, pl. ha egy települési hulladéklerakó gyullad ki a nem megfelelő őrzés miatt, a lerakó üzemeltetője bírsággal sújtható. Ezt a szabályt érvényesíti a bírói gyakorlat a lábon álló növényzet, illetve a tarló égése esetén is. Az ingatlan tulajdonosának (használójának) a felelőssége tehát objektív (ez megkönnyíti a szankcionálást, hiszen a hatóságnak nem kell bizonyítania, hogy a gyulladás a tulajdonos magatartására vezethető vissza, illetve a tulajdonos nem védekezhet azzal, hogy öngyulladás történt).

Nem elsősorban környezetvédelmi, hanem inkább közlekedésbiztonsági szempont érvényesül a közúti közlekedésről szóló törvény végrehajtási rendeletében, amely szerint lakott területen kívül a közút tengelyétől számított száz méteren belül tilos tarlót, avart, szemetet vagy más anyagot égetni. E távolságon kívül, illetve lakott területen belül lehet égetni, de csak állandó felügyelet mellett, és csak ha az a közúton a láthatóságot nem csökkenti. Az avar, tarló, nád és növénytermesztési hulladék égetésére tűzvédelmi szabályok is vonatkoznak, amelyek szerint ezek „alkalmoszerű tűzveszélyes tevékenységnek” minősülnek. A 28/2011. (IX.6.) BM rendelet alapján előzetesen be kell ezeket jelenteni a hivatásos önkormányzati tűzoltóságnak. Végzésük során biztosítani kell az őrizetet, körülszántással a tűz továbbterjedését, vadriasztással a hasznos vadak menekülését, stb.

A levegővédelmi követelmények megsértése esetén **levegő-tisztaságvédelmi bírság** fizetendő. A bírságnak (a 2011 előtti előírásokkal ellentétben) nincs „rendszeres” változata, vagyis a szennyezést okozó tevékenység nem folytatható tovább.

Ennek kiszabása mellett a hatóság egyúttal rendelkezhet a tevékenység korlátozásáról, felfüggesztéséről, megtiltásáról; illetve a tevékenység megszüntetésére vagy a mulasztás pótlására kötelezheti az érintettet. Korlátozásra, felfüggesztésre és bírságolásra nem csak jogellenes levegőterhelés esetén kerülhet sor, hanem, pl. az üzemre vonatkozó, levegővédelmi intézkedési terv vagy a szmogriadó során elrendelt intézkedés be nem tartása miatt is. Ilyenkor a hatóság határidőt szab a kötelezettség teljesítésére, aminek elmulasztása esetén a bírság ismételten is kiszabható.

Ez a bírság **nem csak üzemek, hanem magánszemélyek (pl. ingatlantulajdonosok) esetén is** alkalmazható. Mértéke függ attól, hogy melyik előírás (pl. engedélyeztetési, mérési kötelezettség, előírásszerű üzemeltetés, rendkívüli esemény bejelentése, szmogriadó-terv, a nyílt téri égetés tilalma, az ingatlan porzásmentesítésére vonatkozó köztisztasági követelmény, stb.) megszegéséről van szó, illetve hogy a megszegett kötelezettség gazdasági tevékenység folytatására vonatkozik-e, avagy magánszemélyt terhel (utóbbi esetben alacsonyabbak a bírságtételek).

A levegővédelemmel kapcsolatos hatósági ügyek (a jelentősebb, illetve gazdasági tevékenységhez kapcsolódó kibocsátásoknál) a **zöldhatóság**, illetve kisebb részben (pl. a közintézményekben valamint a háztartásokban használt, kisteljesítményű tüzelőberendezések esetén) a **járási kormányhivatal** (2013-ig a jegyzők) valamint (szmogriadóval kapcsolatos ügyekben) a **polgármester** hatáskörébe tartoznak.

A helyhez kötött légszennyező forrásokra vonatkozóan néhány speciális jogszabály is állapít meg rendelkezéseket. Így a 10/2003. (VII. 11.) sz. környezetvédelmi és vízügyi miniszteri rendelet szól **a nagyobb hőteljesítményű tüzelőberendezések** (kazánok, gázturbinák) **működési feltételeiről és légszennyező anyagainak kibocsátási határértékeiről**. A szabályozás utal arra, hogy az érintett létesítmények csak (Khv-n alapuló) **környezetvédelmi, illetve egységes környezet-használati engedély alapján** működhetnek. Az engedélyezés során az ún. „**kapcsolt hő- és villamos energia szolgáltatás**” műszaki és gazdasági megvalósíthatóságát is vizsgálják annak érdekében, hogy a majdan előállított energiát (villamos- és hőenergiát) minél nagyobb mértékben hasznosítsák.

A kapcsolt energiatermelés azt jelenti, hogy az adott létesítményben keletkező hő- és villamos energiát egyaránt hasznosítják. Az erre alkalmas létesítmények drágábbak a hagyományos erőműveknél és kazánoknál, de kevesebb fűtőanyagot igényelnek, kevesebb hőenergia vesz el, és kisebb a környezetbe történő károsanyag-kibocsátás is. Magyarországon 2011 óta a kapcsolt energiatermelés aránya csökkenően van, ami az árszabályozásra (az ún. kötelező átvételi rendszerből való kikerülésre, s így módon a támogatás csökkenésére) vezethető vissza. A jelenlegi szabályozás ugyanis inkább a villamos energia megújuló energiahordozókból való előállítását támogatja.

A rendelet a 300 MW_{th} névleges bemenő hőteljesítményt meghaladó, új tüzelőberendezésekre előírja, hogy azokat *folyamatos kibocsátást mérő, valamint a füstgázállapotot ellenőrző, mérő és adatrögzítő műszerekkel kell felszerelni* és üzemeltetni.

Az üzemeltető által elvégzendő méréseknek ki kell terjedniük a kibocsátott füstgáz szennyezőanyag (kén-dioxid, nitrogén-oxidok, stb.) tartalmára, nyomására, nedvességtartalmára, hőmérsékletére. A kisebb üzemekben csupán időszakos (6 havi) méréseket ír elő a jogszabály.

A régi, s a technológiai határértékeket teljesíteni nem tudó létesítmények átmenetileg tovább működhetnek, amennyiben üzemidejüket (s ezzel kibocsátásaik mennyiségét) korlátozzák.

A határértékek túllépését eredményező meghibásodás esetén 24 óra alatt kell a normál üzemmenetet visszaállítani. Amennyiben ez nem elegendő, a berendezés terhelését csökkenteni kell, vagy le kell állítani a berendezést. A jogszabály azt is rögzíti, hogy éves szinten mennyi lehet az üzemzavarok időtartama, amitől csak kivételesen lehet eltekinteni (pl. ha az energiaellátás más módon nem biztosítható).

A szabályozás lényeges eleme, hogy *nem csak koncentrációban megadott* (technológiai) kibocsátási határértékeket állapít meg, de – a villamos energiáról szóló 2007. évi LXXXVI. törvény hatálya alá tartozó – közcélú és saját célú erőművek *összes kéndioxid- és nitrogénoxid kibocsátására* (tehát azok mennyiségére, tömegáramára) is megállapít egy *országos, időszaki határértéket*. E határértéken belül az egyes üzemekre jutó mennyiséget az országos zöldhatóság osztja le, majd azok betartását ellenőrzi.

E határértékek elérése (kimerítése) esetén új tüzelőberendezés létesítéséhez környezetvédelmi engedély nem adható, csak ha valamely már működő létesítményben az új kibocsátás mértékének megfelelő csökkentést hajtanak végre. Ha két üzemeltető erről megállapodik, közösen kérhetik a főfelügyelőségtől a határértékeik megváltoztatását.

A *hulladékégető létesítmények* követelményeit a 3/2002. (II. 22.) KÖM rendelet tartalmazza. Az ilyen tevékenység is csak *környezetvédelmi, illetve egységes környezethasználati engedély* alapján gyakorolható, amely legfeljebb öt évre szól. A kibocsátási határértékek mellett ezek az engedélyek *meghatározzák a kezelhető hulladékok fajtáit, mennyiségét, illetve veszélyes összetevőik* (klór, nehézfémek, fluor, stb.) arányát.

A rendelet különbséget tesz *égetés és együttégetés* (amikor nyersanyag vagy energia előállítása úgy történik, hogy a szokásos energiahordozók mellett hulladékot is égetnek) közt. Együttégetésnél a (rendelet mellékletében szereplő) technológiai kibocsátási határértékek egy részét (pl. por, kén-dioxid, szén-monoxid, nitrogén-oxidok) egyáltalán nem kell alkalmazni, ezek helyett a levegő védelmének általános szabályai érvényesülnek.

A szabályozás a veszélyes és nem veszélyes hulladékok égetésére egyaránt kiterjed. Ha egy együttégető létesítmény legalább 40%-ban veszélyes hulladékot kezel, arra az e rendeletben megadott határértékek vonatkoznak. A létesítmény környezetének sajátos helyzete alapján a hatóság ezeknél *szigorúbb, egyedi ha-*

tárértékeket állapíthat meg. A rendelet szól a **mérési követelményekről** is, amelyek a kibocsátások mellett az előírt hőmérsékletre is vonatkoznak. (Megjegyezzük, hogy a jövőben a határértékek szigorítása várható, az ipari kibocsátási irányelvre tekintettel; illetve a hulladékról szóló törvény szellemében a veszélyes hulladékok együttétetése várhatóan tilos lesz.)

A megfelelő hatásfokú égés – a hulladék, illetve az abból keletkező véggáz ártalmatlanítása – érdekében a füstgáz hőfoka legalább 850, klórtartalmú hulladéknál 1100 C fok kell, hogy legyen.

A mérések gyakorisága (ami lehet folyamatos, illetve különböző rendszerességű) a szennyezőanyag veszélyességének és a létesítmény kapacitásának a függvényében alakul. A határértékeknek nem minden egyes mérés alkalmával, hanem a (tízpercenként, félóránként végzett) mérések eredményének (napi) átlagában kell megfelelni. A határértékek üzemzavar esetén általában meghaladhatóak egy rövid ideig (éves szinten legfeljebb hatvan órán keresztül), de bizonyos összetevők (a szerves szén, a szilárd részecske és a szén-monoxid) esetében az előírt értékeket semmilyen körülmények közt nem lehet túllépni.

A jogszabály (az uniós követelményeknek megfelelően) nem csak az *égetés során keletkező füstgázokra*, hanem a *füstgáz tisztítása (szűrése) során keletkező szennyvízre* és az égetés során keletkező szilárd hulladékokra is tartalmaz előírásokat (pl. határértékeket, tárolási és mérési szabályokat), a föld és a víz védelmében.

4. 4. Levegővédelmi szempontú termékelőírások

A konkrét levegőtisztaság-védelmi követelmények második csoportja **egyes termékekre (technológiákra), illetve anyagokra** vonatkozik. Ilyenek egyrészt a gépek, gépi berendezések és tüzelő- illetve üzemanyagok, másrészt a közlekedési eszközök, amelyeket mint mozgó légszennyezési forrásokat a közlekedés levegőminőségi követelményeinél tárgyalunk, a következő pontban.

Közös szabály, hogy a levegőtisztaság-védelem szempontjából **a minősítési feltételeknek meg nem felelő termék (technológia) nem hozható forgalomba**. Így, pl. a **nem közúti gépjárművekbe** (pl. láncfűrészbe, motoros daruba) **épített motorok** – az erről szóló, 75/2005. (IX. 29.) GKM-KvVM együttes rendelet alapján – csak megfelelő **típusjóváhagyás** alapján hozhatóak forgalomba. Az eljárás során vizsgálják a jogszabályban rögzített, **kibocsátási határértékek** teljesülését. Az ózonkárosító anyagokról szól az 1005/2009/EK európai parlamenti és tanácsi rendelet, illetve a 310/2008. (XII. 20.) sz. kormányrendelet. Eszerint **az ilyen anyagok előállítása, környezetbe juttatása és felhasználása – szoros kivételektől eltekintve – tilos**. Kivételt az olyan **kritikus alkalmazások** (pl. katonai, laboratóriumi alkalmazások, tűzoltó berendezések) jelentenek, amelyek esetén nem lehet a káros anyagot helyettesíteni. A felhasználást minden esetben **engedélyeztetni kell**; az engedélyest szigorú biztonsági, nyilvántartási és adatközlési kötelezettségek terhelik.

A hulladékká vált termékekből (pl. kézi tűzoltó készülékekből) a halont kivonják, s regenerálják (tisztítják, újabb felhasználásra teszik alkalmassá; ebből lehetséges a kritikus alkalmazások újabb igényeinek a kielégítése, illetve a felesleg exportálása) vagy ártalmatlanítják.

A tiltott felhasználások vagy a (pl. nagyobb hűtőgépekre előírt) karbantartási kötelezettség elmulasztása miatti szivárgás esetén alkalmazott sajátos szankció az (ózonkárosító anyag mennyisége alapján megállapított) **ózonvédelmi bírság**. Az országhatárt érintő kereskedelem esetén a főfelügyelőség, egyébként a területi zöldhatóság jár el. Az ellenőrzésben más szervek is közreműködnek (pl. autóklimák szervizelésével foglalkozó vállalkozásnál a közlekedési hatóság).

Megemlíthető még a 30/2011. (VI. 18.) NFM rendelet, amely a lakosság egészsége, illetve a környezet védelme érdekében meghatározza a gépjárművek motorhajtóanyagainak (motorbenzinek, dízelolajok) minőségi követelményeit. A 118/2011. (XII. 15.) VM rendelet pedig ezen a benzin tárolására, szállítására és áttöltésére határoz meg követelményeket, a keletkező szénhidrogén-emisszió (a rákkeltő illékony szerves vegyületek kibocsátása) korlátozása érdekében.

4. 5. A közlekedés légszennyezésének szabályozása

A közlekedésre vonatkozó normák egyes termékekhez (pl. üzemanyagokhoz, ld. fentebb), a járművekhez, illetve újabban az útvonalakhoz is kötődnek. A levegő védelmének általános szabályairól szóló kormányrendelet a **mozgó légszennyező forrás** (közúti, vasúti, vízi és légi jármű, mozgó gép) forgalomba helyezésének és üzemeltetésének a szabályozása körében a közlekedési jogszabályokra utal tovább.

A közúti **gépjárművek** környezetvédelmi követelményeiről, illetve a gépjárművek felülvizsgálatáról a 77/2009. (XII. 15.) KHEM-IRM-KvVM együttes rendelet szól. E jogszabály mellékleteiben **határértékeket** határoz meg az **egyes szennyezőanyagokra** nézve, s ezek betartása érdekében **időszakos környezetvédelmi felülvizsgálatot** ír elő. A felülvizsgálattól csak új gépjármű esetén lehet eltekinteni, amennyiben a gyártó által megadott jellemzők megfelelnek a jogszabály előírásainak, és a gyártó (forgalmazó) közli a jármű környezetvédelmi besorolását (ebben az esetben a forgalomba helyezéshez szükséges engedélyt tehát vizsgálat nélkül adják ki).

A gépjárművek környezetvédelmi felülvizsgálatát – az azonos elnevezés ellenére – nem szabad összekeverni a környezethasználatok engedélyezése körében alkalmazott felülvizsgálattal (Kvf.)! A felülvizsgálat során műszerekkel **vizsgálják** a kipufogógáz szennyező anyag tartalmát. Ennek eredménye alapján a kibocsátási szintet a motor megfelelő működése mellett elérhető, **legkisebb mértékre állítják be**. A megfelelést a forgalmi engedély és a rendszámtáblára felragasztott **plakett** igazolja, amelyeknek az érvényességi ideje korlátozott. Az érvényesség ideje függ attól, hogy a jármű katalizátoros-e, keverékképzése szabályozott-e, illetve benzin-, avagy dízelüzemű-e, és hogy milyen idős. Az érvényességi idő lejártá előtt is be kell vizsgálni a járművet, ha olyan változtatást (pl. a katalizátor cseréje) eszközöltek rajta, amely befolyásolja a kibocsátást.

A gépjárművek műszaki vizsgáját és a környezetvédelmi felülvizsgálatot 2010 óta általában együtt végzik a megfelelő technikai eszközökkel (mérőműszerekkel), illetve szakképzett személyzettel rendelkező (a hatósági nyilvántartásban szereplő, környezetvédelmi vizsgabiztost alkalmazó), arra feljogosított szervizek. Ez tulajdonképpen a közigazgatási hatáskör privatizációjának tekinthető, amennyiben a szakszervezetek hatósági bizonyítványt állítanak ki, illetve a közlekedési hatóságnál jogorvoslattal lehet élni ez ellen.

Amennyiben az üzembentartó külön, előre elvégezteti a felülvizsgálatot, akkor az annak eredményét igazoló környezetvédelmi adatlapot 30 napon belül (vizsgálat nélkül) fogadja el a műszaki vizsgát végző szerviz. A forgalmi engedély műszaki adatlapja tartalmazza a környezetvédelmi besorolást. Ennek meglétét a rendőrség ellenőrizheti a forgalomban, a közlekedési hatóság pedig a forgalomban, de akár a telephelyen is ellenőrizheti a gépjármű kibocsátását.

A **vonalforrásokra** vonatkozó szabályok körében a levegő védelméről szóló kormányrendelet a köz- és vasutak létesítésére, illetve az azokon zajló forgalom szabályozására állít fel követelményeket. Helyhez kötött légszennyező forrásként ezek létesítése is *engedélyköteles* (a közlekedési hatóság engedélye mellett a nagyobbak általában Khv-hoz is vannak kötve). A létesítmény tengelyétől számítva egy **meghatározott távolságon** (autópálya, autópálya esetén 50, egyéb országos főútvonal, vasút esetén 25 m) **belül nem lehet és nem helyezhető el lakóépület, üdülőépület, oktatási, nevelési, szociális, vagy éppen igazgatási épület**. A vonalforrás által rendszeresen és tartósan okozott légszennyezettség esetén a levegőterhelés csökkentésére *forgalomszervezési, illetve korlátozó intézkedések* tehetők, valamint *egyéb műszaki intézkedést rendelhetnek el* (pl. növényzet, zajvédő fal létesítése). Erre a zöldhatóság kezdeményezésére a közlekedési hatóság jogosult.

4. 6. Füstköd-riadó (szmogriadó)

A légszennyezettség mértéke rendkívüli helyzetben azonnali intézkedéseket igényelhet **az emberi élet, egészség, illetve a környezet megóvása érdekében**. A levegő-minőségvédelem általános szabályairól szóló kormányrendelet ebben a körben a szmogriadóról rendelkezik (az egyéb jogszabályok közül említést érdemel a katasztrófavédelemről szóló 2011:CXXVIII. törvény, amelyik a riasztási küszöbérték meghaladását veszélyhelyzetként határozza meg).

A szmoghelyzet (füstköd) jellemzője, hogy kedvezőtlen meteorológiai viszonyok között, több forrásból származó szennyezőanyag-kibocsátás következtében a légszennyezettség tartósan és nagy területen meghaladja egy vagy több légszennyező anyag tájékoztatási, vagy riasztási küszöbértékét.

A *tájékoztatási küszöbérték* az a légszennyezettségi szint, amely felett már rövid idejű kitettség (expozíció) is veszélyt jelent az emberi egészségre, a lakosság különösen érzékeny csoportjai (gyermekek, időskorúak, betegek) tekintetében, és amelynél a lakosság azonnali és megfelelő tájékoztatása szükséges. Ehhez képest a *riasztási küszöbérték* a légszennyezettségnek azon szintje,

amely felett a rövid idejű expozíció már mindenki egészségére veszélyt jelent, és amelynél azonnali intézkedéseket kell tenni.

A legnagyobb városokban (200.000 főt elérő lakosságszám esetén), illetve azon a településeken, ahol a szmoghelyzetek ismétlődhetnek, s a légszennyezettség folyamatos mérésének is fennállnak a feltételei (van legalább két, folyamatosan működő mérőállomás), **füstköd-riadó tervet kell az önkormányzatoknak készíteniük.**

Kétfajta szmogról beszélhetünk: télen fordul elő a London-típusú szmog (amelynek kialakulásához, pl. a fűtés, ipari és energetikai tüzelés vezet), míg a napos, szélszélű nyári időszakban jellemző az ún. fotokémiai (más néven Los Angeles-típusú, a közlekedési kibocsátások és az erős napsugárzás miatt kialakuló) füstköd.²⁴⁶ A kétfajta légszennyezettségnek nem csak az okai különböznek, de a jellemző szennyezőanyagok is mások (előbbinél, pl. kén-dioxid, szén-monoxid, korom, míg utóbbinál ózon, nitrogén-oxidok, szén-monoxid). Ebből az következik, hogy eltérő intézkedésekre lehet szükség, amit az önkormányzatoknak kell érvényesíteniük (ahol mindkét típus előfordul, ott mind a kettőre meg kell tervezni az intézkedéseket, nagyobb városokban – mint Budapesten – akár külön intézkedési körzetenként).

E tervek határozzák meg, hogy milyen mértékű és időtartamú légszennyezettség esetén milyen intézkedéseket szükséges tenni. Az intézkedéseknek *két fokozata van, a tájékoztatás és a tényleges korlátozásokkal járó riasztás.* A riadó elrendelése esetén a **kibocsátás-korlátozások** (pl. a távhőt termelő létesítmény működésének vagy a közúti gépjárműforgalomnak a korlátozása, az avar és a kerti hulladék égetésének a tilalma) mellett felszólítják a lakosságot és a köztisztviselőket a fűtőberendezések használatának mérséklésére, készültségbe helyezik az egészségügyi intézményeket, a rendőrség közrendvédelmi és közlekedésbiztonsági részlegeit, s biztosítani kell a lakosság ellátását is, az alapvető szolgáltatásokkal, illetve folyamatos tájékoztatással. Az intézkedések megtételére a polgármester jogosult.

4. 7. Klímavédelmi szabályozás

Míg a tankönyv többi részében általában a magyar szabályozást állítjuk a tananyag középpontjába, a klímavédelem esetében a nemzetközi illetve uniós jogból indulunk ki, amihez képest a nemzeti jognak csupán néhány elemére utalunk. A klímapolitika az üvegházhatású gázok (ÜHG) légköri koncentrációjának, illetve a földi átlaghőmérsékletnek a növekedésére (s azon keresztül az éghajlat visszafordíthatatlan megváltozására) irányul. Egyik legfontosabb célterülete a **kibocsátások csökkentése** illetve a koncentráció szinten tartása, másik pedig a **klímaváltozásra való felkészülés** (adaptáció).²⁴⁷

²⁴⁶ Környezet- és természetvédelmi lexikon I. 397.

²⁴⁷ Kialakulóban lévő, de máris komplex eszközrendszerére ld. GYÜRE Annamária Csilla, A klímavédelmi eszközrendszer struktúrája, In: Profectus in Litteris IV.: Előadások a 9. debreceni állam- és jogtudományi doktorandusz-konferencián, szerk. Szabó Béla, Szemesi Sándor, DE ÁJK MGÁJDI, Debrecen, 2012, 57-64.

a) A szabályozás nemzetközi jogi forrásai között említendő az ENSZ 1992-es Éghajlatváltozási Keretegyezménye és az ahhoz kapcsolódó, 1997-ben aláírt Kiotói Jegyzőkönyv. A keretegyezmény célja az üvegházgázok légköri koncentrációjának stabilizálása egy olyan szinten (+2°C), amely mellett a klíma emberi eredetű károsodása még nem következik be.²⁴⁸ Nemzeti programok készítését (konkrét eszközként a fenntartható technológiák, a kutatás támogatását, a közvélemény formálását), egymás közti együttműködést, a kibocsátások nyomon követését, illetve különböző jelentéseket várja el a részes felektől, de konkrét kibocsátás-csökkentési kötelezettségeket nem tartalmaz. A **közös, de megkülönböztetett felelősség** elvéből indul ki, vagyis különbséget tesz az (I. függelékben felsorolt) ipari és a fejlődő országok között.

A Kiotói Jegyzőkönyv az első olyan jogilag kötelező megállapodás, amelyik **kibocsátás-csökkentési célokat** határoz meg az ipari, illetve átalakuló gazdaságú országok számára. Hazánk pl. azt vállalta, hogy 2012-ig – a rendszerváltozást közvetlenül megelőző időszakhoz, azaz 1985-87-hez képest – 6%-kal csökkenti a kibocsátásait. A '90-es években bekövetkezett gazdasági szerkezetváltásra, egyes iparágak visszaesésére tekintettel ez valójában nem érdemi csökkentést jelent, hanem csupán a növelés korlátozását. Magyarország számára a jelenleg irányadó kibocsátás-csökkentési értékeket az EU határozza meg (az uniós előírásokat ld. alább). A csökkentési kötelezettségek teljesítését ún. **rugalmassági mechanizmusok** teszik könnyebbé.

Az előírások szerint a felek egyes projektek (kibocsátás-csökkentések) révén kibocsátási egységeket nyerhetnek, amelyeket bizonyos mértékig és feltételekkel kibocsátás-csökkentési kötelezettségeik teljesítésébe beszámíthatnak. A kibocsátási egységekkel (kvótákkal) egymás közt kereskedhetnek is.

Ún. *együttes végrehajtás esetén* ipari országok egymás közti együttműködéséről van szó. A befektető ország – többnyire egy arra felhatalmazott magánberuházó révén, tőke, technológia, know-how átadásával – kibocsátás-csökkentést ér el a gesztorállamban, amely – a hitelesített CO₂-megtakarításnak megfelelő – kibocsátás-csökkentési egységeket ad át a befektető országnak. E mechanizmus hátterében az áll, hogy az ipari országok csoportja messze nem egységes, különösen a piacgazdasági átmenet fázisában lévő országok (mint hazánk) esetében olcsóbb a beruházás, mint a fejlett ipari országokban. Mivel azonban mindkét fél az ipari országok kategóriájába tartozik, a projekt és az egységek kiadása révén a kibocsátások a kategórián belül összességében nem nőnek, illetve nőhetnek. Az pedig, hogy mindkét partnernek vannak kibocsátás-csökkentési (korlátozási) kötelezettségei, garancia a pontos elszámolásra (ha a gesztor több egységet adna ki az indokoltnál, kiotói kötelezettségei veszélybe kerülhetnének).

Ezzel szemben a *tiszta fejlesztési mechanizmusban* egy ipari ország – illetve annak magánvállalata – a fejlett technológiát, műszaki ismereteket biztosítja, vagy beruházóként jelenik meg, egy fejlődő országban. Ezért cserébe igazolt kibocsátás-csökkentést (ez is egyfajta kvóta) kap. Mivel itt az egyik partnernek nincs csökkentési kötelezettsége, ezek a projektek – szigorú feltételek teljesülése esetén – összességében növelik az ipari országok kibocsátási lehetőségeit. Mivel pedig kölcsönösen az az érdekük, hogy a projekt alapján minél több egység keletkezzen, az ilyen projekteket egy független szervezet ellenőrzi.²⁴⁹

²⁴⁸ GERZSENYI Gabriella, Riótól Kiotóig, és azon túl – Az éghajlatváltozással kapcsolatos nemzetközi, uniós és magyar jogalkotás, Európai Jog 2004/2, 17-18.

²⁴⁹ FODOR László, A kibocsátási egység – új típusú vagyoni értékű jog a klímavédelem szolgáltatában, Collectio Juridica Universitatis Debreceniensis, Tom. VII., Debrecen, 2008, 187-192.

A harmadik rugalmas mechanizmus a *kibocsátás-kereskedelem*, amelynek alanyai kizárólag a jegyzőkönyv B mellékletében megnevezett, tehát kötelezettségvállaló államok (illetve az általuk erre felhatalmazott szervezetek) lehetnek. E mechanizmus alap gondolata, hogy azon ipari országok, amelyek kibocsátási lehetőségeiket a kibocsátás-csökkentési intézkedések eredményeképp nem használják ki, megmaradt kvótáikat más ipari országoknak értékesíthetik, amelyek kvótamennyisége a kiotói kötelezettségek teljesítéséhez nem elegendő. Alkalmazása révén a kibocsátható üvegházgáz mennyisége összességében nem növekszik.

A keretegyezmény és a jegyzőkönyv az éghajlatváltozás elleni nemzetközi összefogásnak csupán az első lépései voltak. Maga a jegyzőkönyv, pl. kifejezetten rendelkezik arról, hogy előírásait (folyamatosan) felül kell vizsgálni, illetve hogy a 2012 utáni időszak (kibocsátás-korlátozási, illetve csökkentési) kötelezettségeiről időben meg kell kezdeni az előzetes tárgyalásokat annak érdekében, hogy az újabb kötelezettségvállalási időszak kihagyás nélkül követhesse az elősőt. 2009 decemberében Koppenhágában,²⁵⁰ majd 2010 decemberének elején a mexikói Cancúnban, erről tárgyaltak az egyezményben, illetve a jegyzőkönyvben részes felek képviselői. Utóbbi konferencia fő eredménye, hogy sikerült megállapodni egy globális *klimavédelmi pénzalap* felállításáról, amely évi 100 milliárd dollárral segítheti a fejlődő országokat a klímavédelemben, illetve a klímaváltozásra való felkészülésben. A következő konferenciákon (Durban, 2011 és Doha, 2012) több ország is kötelezettségeket vállalt kibocsátásainak csökkentésére, de áttörést nem sikerült elérni. A legfőbb probléma, hogy a tudomány álláspontja szerint a kibocsátás csökkentésére irányuló kötelezettségvállalásoknak (a Föld valamennyi országának a részvételével), 2050-re a mintegy 50%-os (illetve az időközben várható növekedésre tekintettel, 60–80%-os) csökkentését kellene garantálniuk. Ilyen mérvű csökkentésre az érintettek többsége nem mutatkozik hajlandónak.

Közismert, hogy a klímavédelem szabályozásában és megvalósításában ténylegesen nem érvényesül a közös, de megkülönböztetett felelősség elve, mivel a legnagyobb kibocsátók, az USA vagy Kína tartózkodik a kibocsátás-csökkentésre irányuló kötelezettségvállalástól. Ráadásul a jelenlegi nemzetközi kötelezettségvállalások és uniós előírások a klímamódosító gázok csupán 5–30%-os csökkentésére irányulnak, miközben a tudomány jelen állása szerint a hőmérséklet-emelkedés +2 °C-ban való maximálásához 2050-ig a fejlett országokban 80–95%-os mértékű redukcióra lenne szükség. Ugyanakkor az üvegházgázok (főként a szén-dioxid) kibocsátásának és koncentrációjának a mértéke nő. Ha a felmelegedési folyamatot nem sikerül megállítani, néhány évtizeden belül bekövetkezhet a környezeti katasztrófa. Újabban megjelent ezért a klímapolitikának egy harmadik, vitatható iránya, amely ún. áthidaló megoldásokra épül: addig, amíg nem sikerül, pl. megfelelő mértékű csökkentést elérni, illetve amíg nem alakul át a gazdaság klímabaráttá, olyan technológiák is létjogosultságot nyernek, illetve támogathatók, mint a szén-dioxid földfelszín alá szorítása vagy az atomenergia fejlesztése.

b) Az **EU** legáltalánosabb célkitűzése e téren, hogy a gazdaságnak **energiatakarékosabb**, – ezen keresztül **versenyképesebbé** – és **csekély üvegházgáz-kibocsátással** jellemezhető gazdasággá kell átalakulnia. A saját, belső piacot érintő intézkedések mellett a nemzetközi együttműködés erősítésén is mun-

²⁵⁰ PÁNOVICS Attila, Éghajlatvédelmi tárgyalások fagyos légkörben – a koppenhágai klímakonferencia kudarcának háttere, *Közjogi Szemle* 2010/1, 70–73.

kálkodik.²⁵¹ Már a 90-es évektől, de különösen az új évezred első éveiben jelentek meg jogszabályok (a megújuló energia támogatásáról, az épületek energia-tanúsítványáról, egyes háztartási gépek energia-címkével való ellátásáról, az üvegház-gázok kvótáiról/kibocsátási egységeiről, stb.) illetve nemzetközi szerződések (éghajlat-változási keretegyezmény, Kiotói Jegyzőkönyv) az EU jogában.

Nagy várakozásokkal indították el 2005-ben az EU 2003/87 sz. irányelvével a kibocsátási egység-kereskedelmi rendszert (az üvegház-gázok kvótaszabályozását), amelyet az EU legfontosabb klímavédelmi intézkedésének tekintenek. E rendszer főszereplői nem államok, hanem (EU-, illetve EGT-) tagállami vállalkozások. E rendszert a kiotói célkitűzések teljesülése érdekében hozták létre, vagyis az üvegházhatású gázok kibocsátásának a (rugalmas, azaz nem az állam által diktált mértékű, hanem a csökkentési lehetőségektől és a kvóták iránti piaci kereslettől függő) csökkentésére.²⁵²

A szabályozás alapján az üvegház hatású gáz kibocsátásával járó, meghatározott létesítmények csak külön **kibocsátási engedély** birtokában üzemeltethetők (rendészeti módszer). Az engedély csak a kibocsátásra jogosít fel, kiadásának feltétele, hogy az üzemeltető **nyomon tudja követni a kibocsátásait, s azokról évente, hitelesített jelentést tudjon leadni**. A kibocsátás konkrét mennyiségét (maximumát) az határozza meg, hogy a létesítmény üzemeltetője mennyi kvótával rendelkezik (egy ilyen jogosultság/egység egy tonna széndioxid kibocsátására jogosít fel).

A rendszer központi eleme az **ÜHG kibocsátási egység**, amely egy tonna széndioxid (illetve azzal egyenértékű más üvegházgáz) kibocsátására jogosít. A rendszer célja a piaci szűkösség elérése, a szén-dioxid kibocsátás összmenyiségének fokozatos csökkenése. Annak érdekében, hogy a szabályozás közgazdaságilag és környezeti szempontból is hatékony legyen (ott csökkentsék a kibocsátásokat, ahol az a leghatékonyabban és legolcsóbban lehetséges) a rendszerben résztvevő vállalatok számára nyitva áll a kereskedelem lehetősége: az, aki tevékenysége során kevesebb CO₂-kibocsátással él, mint amennyit a kvótái megengednek, az a feleslegét eladhatja annak, akinek arra szüksége van és fordítva; aki többet szeretne kibocsátani, mint amennyire a kvótái jogosítják, az rászorul arra, hogy fejlessze technológiáját, vagy a piacon megvásárolja azon kvótamennyiséget, mely a többletkibocsátásának fedezetéül szolgál (gazdasági módszer).

Maga a kibocsátás-kereskedelem az Unió üvegházgáz kibocsátásának csupán 60%-áért felelős tevékenységekre (pl. üveggyártásra, kerámiatermékek előállítására karton- és papírttermelésre, lakossági és közületi távhőtermelésre,

²⁵¹ KRÁMER, i.m. 437.

²⁵² Elemeinek és első eredményeinek áttekintését ld. HORVÁTH Szilvia, Quo vadis közösségi emissziókereskedelem? Európai Tükör 2011/4, 97-104.

villamosenergia-termelésre, légiközeledésre, stb.) irányul. Jelenleg (2013-tól 2020-ig) már a harmadik kereskedési időszak tart.²⁵³

Az EU Parlamentje és Tanácsa 2009-ben egy hat jogszabályból álló intézkedéscsomagot fogadott el, amelynek célja a klímavédelem fejlesztése, mégpedig a leginkább érintett, energetikai ágazat bevonásával (integráció). A klímacsomaggal elérni kívánt célok, intézkedések lényege: a) az üvegházhatású gázok **kibocsátásának 20%-os** (eredményes nemzetközi megállapodás esetén 30%-os) mértékű **csökkentése** (az 1990-es szinthez képest); b) **a megújuló energiák 20%-os arányának elérése** a teljes energiafogyasztáson belül (illetve a bioüzemanyagok 10%-os aránya a közlekedési ágazat üzemanyag-fogyasztásán belül); c) az **energia-hatékonyság 20%-os mértékű javítása**. A 2009-es jogszabályok rendelkezéseiből az alábbiakat emeljük ki:

- 2010-től a légiközeledésre is kiterjed a kibocsátás-kereskedelem.²⁵⁴ A rendszer átláthatóbb, hatékonyabb működését szolgáló módosítások léptek életbe 2013-tól. Így, pl. a kibocsátási egységek mennyiségének nemzeti szintű megállapítását felváltotta egy közös, az *EU egészére vonatkozó kibocsátási maximum* meghatározása. A kvóták kiosztásáról már nem a tagállamok, hanem minden egyes tagállam valamennyi vállalata esetében az *Európai Bizottság dönt*. Fontos változás még a kibocsátási egységek maximumának a *csökkentése* (évi -1,74%-kal), valamint a folyamatos áttérés az eddigi ingyenes kiosztásról a *kibocsátási egységek ellenérték fejében* (árverésen) történő megszerzésére.

A szabályozás végrehajtásának az uniós szintű központosítása arra vezethető vissza, hogy a tagállamok gyakorlata nem volt egységes, gyakran diszkriminatívnak bizonyult egyes iparágak tekintetében, illetve az Uniót terhelő nemzetközi kötelezettségvállalások teljesülése sem volt biztosítható. Túl sok vállalat, illetve ország tette jogszerűvé kibocsátásait kvótavásárlással a kibocsátás-csökkentés helyett, amit az tett lehetővé, hogy nem alakult ki a kvótapiacon szűkösség (pl. hazánk kvótafelesleggel rendelkezik még ma is, aminek a háttérben nincs kibocsátás-csökkentési erőfeszítés).

- Az új *gépjárművek* átlagos szén-dioxid *kibocsátásának* 120g/km-ra (határérték), 2020-tól 95g/km-re *csökkentése* (célérték); szankció: többlet-kibocsátási díj, amelyet közvetlenül a Bizottság szab ki a gyártókra.
- *Kötelező nemzeti célértékek a megújuló energiaforrásokból* (biomassza, víz-, nap- stb. energia) származó energia minimális részarányára; *Magyarországnak 2020-ig 13%-ra* kell emelnie ezt az arányt.²⁵⁵ A tagállamoknak

²⁵³ SCHLÜTER, Wiebke, Emissionshandel in der dritten Handelsperiode – Die Fortentwicklung des nationalen Emissionshandelsrechts unter Berücksichtigung der Rechtsprechung der ersten beiden Handelsperioden, Dunker&Humblot, Berlin, 2013, 123-127.

²⁵⁴ HORVÁTH Szilvia, A légiközeledés bevonása a közösségi kibocsátáskereskedelmi rendszerbe, Debreceni Jogi Műhely 2006/2, http://www.debrecenijogimuhely.hu/archivum/2_2006/a_legi_kozlekedes_bevonasa_a_kozossegi_kibocsatas_kereskedelmi_rendszerbe/

²⁵⁵ OLAJOS István, SZILÁGYI Szabolcs, A megújuló energiaforrások európai uniós jogi szabályozása, különös tekintettel a megújuló energiaforrásokra vonatkozó irányelvekre, Publicationes Universitatis Miskolciensis, Sectio Juridica et Politica, Tomus XXXI., Miskolc, 2013, 448-449.

intézkedéseket kell hozniuk az energiahálózatok továbbfejlesztésére (pl. intelligens hálózatok, energiatárolók kiépítésével, ezeket az engedélyezés egyszerűsítésével is segíteniük kell); az átlátható és diszkrimináció-mentes díjmegállapításra; valamint ellátási garancia, átvételi kötelezettség (ti. elsőbbség és átvételi garancia) előírása; az új termelők csatlakozásának megkönnyítése tekintetében (pl. az elosztók, szolgáltatók részéről átlátható információk nyújtásával). Minderre objektív és diszkrimináció-mentes szabályokat kell alkotni.

- A bio-üzemanyagokra *fenntarthatósági kritériumokat* írtak elő, hogy biztonság: ezek felhasználása kevesebb környezeti teherrel (üvegház-gáz kibocsátással) jár a nem megújuló energiahordozók (pl. szén, gáz) tüzelőanyagként való felhasználásához képest, illetve előállításuknak nincsenek aránytalan környezeti terhei (pl. nem értékes természeti területeken állítják elő ezeket).
- A benzinre, a dízelolajra és a gázolajra (a különböző összetevőikre, gőznyomásra, oktánszámra, stb.) vonatkozóan *új határértékek* jelentek meg. Ezek célja, hogy a gépjárművek kibocsátására vonatkozó követelmények betartása könnyebb legyen.
- Egy külön irányelv az energiatermelésben, iparban keletkező *szén-dioxid kémiai úton történő leválasztását*, illetve hosszú távú elszigetelését irányozza elő, a környezeti és egészségügyi kockázatok minimalizálása mellett. Csak a geológiai (földfelszín alatti) *tárolásra* terjed ki, a pusztán vízoszlop alatti tárolás (pl. tengeri területen) tilos. Egyelőre ipari méretekben ki nem próbált eljárásról van szó, amit az EU jelentős összegekkel támogat. A tagállamok szuverén döntése, hogy területükön megengedik-e a meglehetősen drága és kockázatos eljárás alkalmazását (hazánk 2011-ben a bányatörvény módosításával lehetővé tette e technológiát).
- Az EU a kvótarendszerben (kibocsátás-kereskedelmi rendszerben) részt nem vevő ágazatok (háztartások, mezőgazdaság) tekintetében *a kibocsátás-csökkentés terheit a tagállamok között elosztotta*. Ennek során figyelembe vették az igazságosság és a szolidaritás elvét, s a tagállamok egy főre jutó GDP-jét is. Magyarország esetében az előírt érték +10% (azaz ténylegesen nincs csökkentési kötelezettségünk, hanem legfeljebb ekkora növekedés lehetséges). A tagállamokat jelentéstételi kötelezettség terheli a kibocsátási szint, a felhasznált kvóták, és a nemzeti (kibocsátás-csökkentési) intézkedések tárgyában, amelyek alapján a Bizottság értékeli a tagállamok előrehaladását, közösségi intézkedések szükségességét. Szankció: a nem teljesítő tagállamtól a következő évben kvótákat (kibocsátási jogosultságokat) vonnak le.

Mind a nemzetközi, mind az uniós szabályozás alapján látható, hogy a klímavédelem nem szűkíthető le ágazati, vagy akár környezetvédelmi problémára, s ennek megfelelően eredményes szabályozását is csak a jogrendszer széles körben és folyamatosan végzett korrekciójával lehet biztosítani, ami természetesen számos társadalmi és gazdasági csoport, réteg rövidtávú érdekeit sérti.

c) **Hazánkban** (akárcsak a többi uniós tagállamban) a klímavédelem szabályozásában kiemelt szerepet töltenek be a nemzetközi és az uniós kötelezettségek teljesítését szolgáló jogszabályok és nemzeti programok. A főbb tennivalókat (kibocsátás-csökkentés az ipar, mezőgazdaság, energiaszektor területén; felkészülés a változásra, pl. a mezőgazdaság, vízgazdálkodás, építésügy körében; a nemzetközi kötelezettségek teljesítése) a **Nemzeti Éghajlatváltozási Stratégia** címen elfogadott, 29/2008. (III. 20.) sz. országgyűlési határozat részletezi. A stratégia 2008-tól 2025-ig szól, és a fenntarthatóság, a szolidaritás, a megelőzés, a környezeti igazságosság, a környezeti átláthatóság, a szennyezés csökkentése, valamint az integráció alapelvein nyugszik. A tervezési dokumentumok közül kiemelkedik még a Nemzeti Energiastratégia 2011-ből, amelyet az Országgyűlés 77/2011. (X. 14.) sz. határozatával fogadott el.

Átfogó éghajlatvédelmi törvényünk nincs, noha 2010-ben történt kísérlet egy kerettörvény elfogadására, amely azonban nem járt sikerrel. Jelenleg is van néhány jogszabály, amelyik kifejezetten a klímavédelemhez tartozik, azok mellett azonban nagy jelentőséggel bírnak a szakterületi (pl. energetikai) jogszabályok, amelyekbe klímavédelmi szempontokat is beépítettek, illetve amelyek a klímavédelemre is kiterjednek.

A hazai szabályozás legfontosabb jogforrása a **2012. évi CCXVII. törvény az üvegházhatású gázok közösségi kereskedelmi rendszerében és az erőfeszítés-megosztási határozat végrehajtásában történő részvételről** (továbbiakban: ÜHG törvény). A törvény kettős szabályozási kört takar: az üvegházhatású gázokra vonatkozó ún. *kibocsátás-kereskedelmi rendszert* (ennek a bevezetése a ma már nem hatályos 2005:XV. törvénnyel történt meg),²⁵⁶ valamint az ún. erőfeszítés-megosztást, vagy más néven *teherelosztást*. Ezen eszközök a kibocsátás-csökkentést szolgálják.

A hazai szabályozás – a fentiek fényében – szorosan illeszkedik az uniós normarendszerhez. Az ÜHG törvény kibocsátásnak tekinti a meghatározott létesítményekben keletkező üvegházhatású gáz légkörbe történő kiengedését valamint a légi járművekből való gázkibocsátást. Üvegházhatású gázként kezeli a széndioxid mellett például a metánt, a dinitrogén-oxidot, vagy a fluorozott szénhidrogéneket, amelyeknek az ún. „éghajlat-módosító” potenciálja jóval meghaladja a széndioxidét.

A szabályozás hatálya alá azon tevékenységek tartoznak, melyeket az EU kibocsátás-kereskedelmi irányelve rögzít. Az üvegházhatású gáz kibocsátásával járó tevékenység kibocsátási engedély birtokában végezhető. Az engedélyt a környezetvédelmi főfelügyelőség adja ki, mely többek között tartalmazza az üzemeltető, valamint a létesítmény adatait, a létesítményben folytatott tevékenységekre, az alkalmazott technológiára és az engedélyezett kibocsátásra vonatkozó adatokat, a hatóság által jóváhagyott nyomon követési tervet és jelentési követelménye-

²⁵⁶ FODOR László, A kibocsátási egységek kereskedelmi rendszerének bevezetése Magyarországon, Publicationes Universitatis Miskolciensis, Sectio Juridica et Politica, Tom. XXV/1., Miskolc University Press, Miskolc, 2007, 289–316.

ket. Az engedély azt biztosítja, hogy a tevékenység folytatója (üzemeltető) képes legyen pontosan elszámolni a tényleges kibocsátásaival (nyomon követés és hitelesített jelentés); de *a környezethasználat feltételeire nem vonatkozik* (a környezethasználati engedélyt, az esetek többségében egységes környezethasználati engedélyt, az általános szabályok szerint kell beszerezni).

Egyes tagállamok (pl. Németország) az EU irányelveiben adott lehetőséggel élve előírják a környezethasználati és a kibocsátási egységek egybevonását, hogy az üzemeltetők számára az engedélyk külön eljárásban való beszerzése ne jelentsen aránytalan megterhelést.²⁵⁷

Az üzemeltető a tevékenysége során megvalósuló üvegházgáz kibocsátást ún. ÜHG-egység, vagy kibocsátási kvóta birtokában folytathatja. Ez egy **dematerializált, immateriális, forgalomképes vagyoni értékű jog**, ami a kibocsátás-kereskedelmi rendszerben meghatározott kötelezettségek teljesítésére használható fel (emellett értékpapír-piaci befektetés tárgya is lehet). Az üzemeltetők ezen egységekhez az államtól **részben ingyenesen, részben árverés révén** juthatnak hozzá. Ezen túl lehetőség van arra, hogy a vállalatok kvótákat *vásároljanak* a többi vállalatától (ami általában nem közvetlenül, hanem tőzsdei ügyletek révén történik). Arra is lehetőség van, hogy a vállalatok (ingyenesen kapott kvótáik 11%-áig) olyan kvóták beszámítását kérik, amelyek nemzetközi együttműködés során megvalósított kibocsátás-csökkentés eredményeképpen jöttek létre, a Kiotói Jegyzőkönyv alapján. *A felhasznált egységeket évente, utólag, míg a fel nem használt kvótákat a kereskedési időszak végén vissza kell adni a Magyar Állam részére* (ez egy elektronikusan vezetett forgalmi jegyzékben való rögzítéssel történik, amit aztán az adott ÜHG egységnek a törlése, vagyis érvénytelenítése követ).

A visszaadási (elszámolási), nyomon követési, engedélyeztetési, stb. kötelezettségek részbeni vagy teljes elmulasztása esetén alkalmazható szankció a bírság, túllépés esetén a következő évben a vállalat kevesebb kvótát használhat fel, az adott vállalatnak a kereskedelembe való részvétele is felfüggeszthető, és ismételt kötelezettségzegés esetén akár a kibocsátási engedély is visszavonható.

A kibocsátási egységek értékesítéséből származó állami *bevételek 50%-át* az üvegházhatású gázok kibocsátásának csökkentését és az éghajlatváltozás hatásaihoz való alkalmazkodást célzó hazai és nemzetközi tevékenységek támogatására, *a magyar klímapolitika és a zöldgazdaság-fejlesztés hatékony megvalósítására kell fordítani*. Az ÜHG-egységek kereskedelmével kapcsolatos információk környezeti információnak minősülnek, ilyen formán elektronikusan is hozzáférhetőek bárki számára.

²⁵⁷ FODOR László – PEINE, Franz-Joseph, A kibocsátási egységek kereskedelme: Európa-jogi alapok – a német és a magyar nemzeti szabályozás 2004-2012 között/Der Handel mit Emissionszertifikaten: Europarechtliche Grundlagen – Umsetzung in Deutschland und Ungarn 2004-2012, Agrár- és Környezetjog/Journal of Agricultural and Environmental Law (http://www.uni-miskolc.hu/~agrarjog/ujzag/agrikezdo.htm), 2013 (14) 3–52.

A teherelosztás körében a hazai törvényi szabályozás rögzíti, hogy az uniós kereskedelmi rendszer hatálya alá nem tartozó kibocsátásokra vonatkozóan 2020-ig 10%-kal kell csökkenteni a kibocsátásokat, a 2005-ös szinthez képest. A kibocsátások tagállami szintű felső határát a már említett EU határozat rögzíti (2009). E kibocsátási maximum is vagyoni értékű jogok (ún. ESD-egységek) összességként értelmezhető, amelyek csak ellenérték fejében ruházhatók át.

Az energiaágazatra vonatkozó hazai szabályozásából a megújuló energiahordozók használatának a villamos energia termelésben történő ösztönzését emeljük ki. Az EU (mint láttuk) a tagállamokra bizza olyan támogatási rendszerek bevezetését, amelyek a jelenleg még viszonylag drága megújuló energia versenyhátrányának a kompenzálására alkalmasak. Magyarországon a megújuló energiaforrásból származó villamos energia támogatása elsősorban az ún. **kötelező átvételi rendszer** (Kát.) keretében történik.²⁵⁸ Emellett a megújuló energiaforrások villamosenergia-termelésre történő felhasználását más módon is, pl. beruházási támogatások keretében, illetve az energiaadó alóli mentesség megállapításával is ösztönzik.

A Kát. alternatívájaként a tagállamok az ún. *zöld bizonyítvány* rendszert is alkalmazhatják, amely egyfajta kvótaszabályozás; úgy működik, hogy a villamosenergia-piac egy vagy több szereplőjét (termelőket, kereskedőket) a tagállami megújuló energetikai célértékek eléréséhez szükséges (meghatározott) mennyiségű zöld áram termelésére vagy vásárlására kötelezik. A zöld bizonyítvány a megújuló energiahordozóból előállított árammennyiséget testesíti meg, a kötelezettség a tényleges megújuló energia termelés vagy vásárlás helyett a forgalomképes zöld bizonyítvány vásárlásával is teljesíthető (attól lehet vásárolni, pl. aki a kvótájánál több zöld áramot terhel, s így felesleges zöld bizonyítvánnyal rendelkezik). E rendszer bevezetését egyébként ugyancsak lehetővé teszi a villamos energiáról szóló 2007. évi LXXXVI. tv. 170.§ (8) bekezdése, de úgy tűnik, hogy a Kormány e felhatalmazás kihasználása helyett inkább a Kát. továbbfejlesztését tűzte ki célul.²⁵⁹

A kötelező átvételi rendszer, mint ahogy az elnevezése is sugallja, a megújuló energiaforrás felhasználásával történő villamosenergia-termelést úgy ösztönzi, hogy jogszabályban rögzített, a piaci árnál magasabb áron teszi kötelezővé a megtermelt energia felvásárlását az energiapiac egyes szereplői számára. A hatályos szabályok szerint a zöld áram átvételére minden villamosenergia-kereskedő (beleértve az egyetemes szolgáltatókat is) és a felhasználónak közvetlenül értékesítő ún. termelői engedélyes köteles. Innen a jogintézmény elnevezése, ugyanis a kötelező átvételi rendszerben való részvétel a másik (a termelői) oldalon önkéntes alapú, tehát a zöld áram termelői dönthetnek úgy is, hogy ilyen jellegű (az átvételi árban megtestesülő) működési támogatásra egyáltalán nem tartanak igényt, és inkább szabadpiaci körülmények között értékesítik a megtermelt energiát.

²⁵⁸ OLAJOS István, Támogatási rendszereink és a megújuló energiák, Miskolci Egyetem, Miskolc, 2013, 21-25.

²⁵⁹ FODOR, A kibocsátási egység... i.m., 186.

Érdemes megemlíteni, hogy a Kát. modelljéül a német „betáplálási szabályozás” szolgált. A német előírásokat az Európai Bíróság a (C-379/98. sz.) Preußen Elektra ügyben értékelte abból a szempontból, hogy az abban alkalmazott ösztönzés nem minősül-e a Szerződéssel ellentétes tagállami támogatásnak. Az ítélet szerint nincs szó meg nem engedett tagállami támogatásról, többek közt azért, mert az állami költségvetés semmilyen módon nem érintett (az átvételi ár megfizetése az áramot megvásárló hálózatüzemeltető magánjogi kötelezettsége).

Az említett energiaadó egyfázisú, közvetett (a lakossági fogyasztót közvetlenül nem terhelő) fogyasztási adó, az uniós csatlakozással (a 2003/96/EK irányelv alapján, a 2003:LXXXVIII. törvénnyel) vezették be, többek közt a környezeti költségeknek az energiaárakba való beépítése, és ezzel az energiatakarékosságra való ösztönzés érdekében. Bevezetésének hazai módja és az adó mértéke alapján inkább költségvetési, mint környezetvédelmi intézkedésről van szó. Az adót a kereskedők illetve nem lakossági felhasználók fizetik, a földgáz, a villamos energia (kivéve a kapcsolt energia illetve a megújuló energiahordozóból előállított energia) és a szén mennyisége után.²⁶⁰

Klimavédelmi szempontból releváns szabályozóelemek még a szén-dioxid geológiai tárolásának szabályozása, a környezetvédelmi termékdíj, illetve az állami (illetve uniós) támogatás is. Utóbbi keretét jelenti, pl. az ún. „**zöld beruházási rendszer**,” amelyben az állam a kvótabevételekből támogat fejlesztéseket (a kibocsátások csökkentését, az épületek energiahatékonyságának javítását, a megújuló energiahordozók felhasználását, stb.).

A klímavédelmi szabályozáshoz több olyan eszköz is tartozik, amellyel nem csak a gazdálkodó szervezetek, hanem az egyszerű polgárok (fogyasztók, ingatlan tulajdonosok) is találkozhatnak. Közismert piacbefolyásoló eszköz, pl. az *energiacímke*, amely a háztartási elektronikai berendezések (tv-készülékek, mosógépek, világítótestek, stb.) energiahatékonysági jellemzőiről tájékoztatja a fogyasztót (ld. a II. 12. pontban). Lakóingatlanok elidegenítése és tartós bérbeadása esetén a tulajdonos egy szakértő által készített *energiatanúsítványt* köteles átadni a vevő/bérlő részére (ebből következtetni lehet a fűtés költségeire, hogy megfelelő-e az épület árnyékolása, szigetelése, stb., vagy indokolt valamilyen átalakítás). Új gépjárművek esetén is tájékoztatni kell a fogyasztókat az autó energetikai tulajdonságairól (pl. a fogyasztási adatokról).²⁶¹ Ezek az energiatakarékosságra ösztönzik a fogyasztókat, tagállami szabályozásuk az EU által megállapított kötelezettség.

²⁶⁰ NAGY, Környezeti adózás... i.m., 144-169.; BÁNYAI Orsolya: Az energiafelhasználás csökkentésére és a megújuló energiaforrásokra irányuló szabályozás az ökológiai fenntarthatóság szempontjából, DE ÁJK, 2013, PhD-értekezés, 197-200.

²⁶¹ BÁNYAI, Egy fenékkal két nyeregben?... i.m., 23-34.

5. A hulladékgazdálkodás joga

A hulladékokra vonatkozó Európa-jogi előírások közül a hulladék fogalmával illetve a hulladékok nemzetközi kereskedelmével foglalkozókat mutatjuk be. Ezt követi a magyar szabályozás, amely legalábbis szerkezetében és főbb elemeiben megfelel az uniós előírásoknak. Tisztázzuk a szakterület alapelveit, alapfogalmait, néhány új jogintézményt (mint a hulladéktátság elvesztése és a melléktermék kategóriája), a hulladékgazdálkodás szereplőinek feladatait, és részletesebben szólnunk a települési illetve a veszélyes hulladékok kezelésére irányuló követelményekről. Számos, sajátos kezelést igénylő hulladékfajtával (csomagolási hulladékok, autórongsók, hulladékolajok, stb.) nincs módunk foglalkozni.

5. 1. A szabályozás alapjai az Európai Unióban

Hulladék szinte minden emberi tevékenység során, a termelési és fogyasztási ciklus minden szakaszában keletkezik. Már a nyersanyagok kitermelése során jelentkezik a bányászati hulladék, a feldolgozás során a termelési hulladék, az értékesítés és a fogyasztás során a csomagolási hulladék, az előállított termékekből is előbb-utóbb hulladék lesz, és a hulladékként való kezelés (újrahasznosítás, égetéssel történő ártalmatlanítás) során is marad vissza hulladék. A hulladéknak különböző eredete és halmazállapota lehet, részben ezért sem használjuk a szemet kifejezést, ami csak a települési hulladékokat takarja. A hulladékok környezeti hatása komplex. A hulladékban megtestesülő anyag, energia és emberi munka elvesztésével a természeti javak kiaknázása indokolatlanul felgyorsul. A hasznosíthatatlan hulladék lerakása területet foglal el más hasznosítási lehetőségek előtt. A hulladékok mellett, hogy csökkentik a természetes erőforrások igénybevételének a lehetőségeit, többnyire (elsősorban a talajt, a vizet és a levegőt érő) környezetszennyező illetve egészségkárosító hatással is bírnak. Ezekre irányul a szabályozás.

A hulladékokkal kapcsolatos nemzetközi szabályozás (amelynek az EU illetve Magyarország is részese) a *Bázei Egyezmény* (1989) illetve az OECD előírásai alapján főként a (veszélyes) hulladékok országhatárt átlépő szállításának és ártalmatlanításának az ellenőrzésére irányul. Az előírások célja megakadályozni azt, hogy a hulladékokat olyan helyre szállítsák, ahol a megfelelő kezelésük nem biztosított, de emellett figyelembe veszik a nemzetközi munkamegosztás igényét is a hulladékkezelésben (nem lehet minden egyes országban mindenféle hulladék kezelésére megfelelő létesítményt fenntartani), valamint a hulladékkezelés- illetve szállítás negatív környezeti hatásait (amelyeknek a minimalizálására törekednek).

Az *Európai Unióban* a hulladékgazdálkodás legfontosabb, általános szabályait a hulladékról szóló **2008/98 EK parlamenti és tanácsi irányelv** tartalmazza. Ez egy *keretirányelv*, amelynek célja, hogy a tagállamok törekedjenek a hulladék keletkezésének a megelőzésére, a keletkezett hulladék mennyiségének, illetve ártalmaik csökkentésére. Ennek érdekében ún. tiszta technológiák bevezetésére, minél nagyobb arányú újrahasznosításra, a termékek jellemzőinek, valamint az ártalmatlanítás technikáinak a javítására van szükség. A tagállamok kötelezettsége nemzeti hulladékgazdálkodási kerettervek, jogszabályi és egyéb technikai előírások elfogadása. Az irányelv rögzíti a hulladékokkal kapcsolatos alapvető fogalmak (hulladék, hasznosítás, ártalmatlanítás, stb.) meghatározását, a szabályozás alapelveit (mint a kiterjesztett gyártói felelősség, a közelség, az önellá-

tás), az ún. hulladékhierarchiát, széles körben ír elő engedélyeztetési, nyilvántartási, adatszolgáltatási kötelezettségeket, stb. (Utóbbiak bemutatására a magyar joggal összefüggésben kerítünk sort.)

A szabályozás hatálya szempontjából meghatározó kérdés, hogy mit tekintünk hulladéknak. A fogalom elhatárolása a termékek, melléktermékek, alapanyagok, s más, a gazdaság számára fontos anyagok és tárgyak körétől, mindig is vitatott volt, amit a kiterjedt bírói gyakorlat és szakirodalom is jelez. Jelenlegi jogszabályi meghatározása hosszú évtizedek alatt kristályosodott ki, figyelemmel arra, hogy a hulladék egyfelől környezeti hatótényező, másfelől árú. A hulladék az irányelv szerint **„olyan anyag vagy tárgy, amelytől birtokosa megválnak, megválni szándékozik vagy megválni köteles.”**

A hulladékok árú jellege attól független, hogy hasznosíthatók-e vagy sem, ennek megfelelően kiterjed rájuk az áruk szabad mozgásának elve, vagyis forgalmazásuk korlátozása csak a Szerződéssel összhangban lehetséges (C-2/90. sz. vallon hulladékügy).²⁶² Másik oldalról: a hulladéknak való minősítés attól független, hogy az összegyűjtött anyagokat és tárgyakat valamilyen gazdasági célra hasznosítják, vagyis ha a gyűjtés és hasznosítás engedély nélkül történik, a nemzeti jog szerint bűncselekménynek minősíthető (C-206 és 207/88. sz. Vessoso-Zanetti ügy). Az, hogy az adott anyagot nagy valószínűséggel hasznosítani fogják, csak abban az esetben bír jelentőséggel, ha nincs szükség az anyag hulladékként való kezelésére, vagyis ha az nem veszélyezteti a környezetet (C-9/00. sz. Palin Granit ügy). Továbblepve, nem hulladékról, hanem melléktermékről van szó, ha biztosított az anyagnak az ugyanazon termelési folyamatban való újrafelhasználása, amelyben keletkezett (C-457/02. sz. Niselli-ügy).

A keretirányelv szerinti szabályozás nem vonatkozik minden hulladékra, hatálya alól ugyanis ki vannak véve, pl. a radioaktív hulladékok vagy a hatástalanított robbanóanyagok és a mezőgazdasági hulladékok széles köre; illetve az csak speciális uniós előírás hiányában irányadó a szennyvízre és az állati eredetű melléktermékekre (ezek a vízvédelmi, levegővédelmi, stb. szabályozás alá esnek, illetve EURATOM irányelvek szabályozzák őket).

A keretirányelvhez számos, részletes előírás (leányirányelv) kapcsolódik. Ezek részben a speciális kezelést igénylő hulladékokról – veszélyes hulladékok, elemek és akkumulátorok, roncsautók, csomagolóanyagok, stb. – és egyes hulladékkezelési tevékenységekről – égetés, lerakás – szólnak. Sajátos szabályozóelemként jelenik meg bennük a jelölési kötelezettség (pl. csomagolások esetén a műanyag típusa) vagy egyes veszélyes anyagok alkalmazásának tilalma (pl. elektromos berendezések esetén). Az irányelvek számos olyan tagállami kötelezettséget állapítanak meg, amely túlterjed a jogi szabályozáson és annak érvényesítésén. Ezek teljesítésére a tagállamoknak megfelelő hulladékgazdálkodási rendszereket kell létrehozniuk. Így, pl. az illegális és a nem megfelelő hulladéklerakók felszámolása, a lerakóra kerülő hulladék egyes összetevőinek (pl. a biológiailag lebomló hulladékoknak) a maximális aránya, minimális visszagyűjtési

²⁶² Ehhez képest a magyar Legfelsőbb Bíróság 2001-ben is hozott még olyan ítéletet, amely szerint az adós hulladéka „nyilvánvalóan és közismerten nem minősül értékesíthető vagyonnak” – Péter Judit, Jogalkotási és jogalkalmazási problémák a környezetjog területéről, in: Ünnepi kötet Boytha Györgyné tiszteletére, szerk. Bándi Gyula, PPKE JÁK, Budapest, 2002, 82-83.

és hasznosítási arányok teljesítése egyes termékekre (pl. elhasználódott elektromos és elektronikai eszközökre), újrahasznosítási arányok a háztartási hulladék egyes összetevőire (üveg, papír, műanyag csomagolások), stb. Utóbbiak egyúttal sajátos mértékrendelkezéseknek is tekintendők. (Megjegyzendő, hogy e szakterületen a kibocsátási határértékek alkalmazása nem jellemző, de pl. a hulladékégetés levegővédelmi követelményei közt előfordulnak.)

E kötelezettségek teljesítése a régi tagállamok számára is komoly nehézséget jelent, nem véletlen, hogy a Bizottság számos kötelezettség-szegési eljárást indított. Közismert, hogy a Bíróság elsőként a C-387/97. sz. ügyben szabott ki pénzbírságot,²⁶³ mégpedig Görögországot elmarasztaló ítéletében, mert a tagállam nem tette meg a szükséges intézkedéseket a hulladékok megfelelő kezelése érdekében. 2013-ban egyébként a Bizottság újabb keresetet nyújtott be e tagállam ellen, ismételten pénzbírság kiszabását kérve, az illegális hulladéklerakók miatt.

A hulladékgazdálkodás körében egyébként még ma is érvényesek bizonyos derogációk a 2004-ben és később csatlakozott, új tagállamok vonatkozásában. Így, pl. a csomagolási hulladékokra előírt arányokat csak 2015-től kell teljesíteni. Részben ezzel függ össze, hogy hazánkban 2015-től minden háztartásra kiterjedő, szelektív hulladékgyűjtési kötelezettség lép életbe.

A hulladékok *országhatárokon keresztül való szállítását* („nemzetközi kereskedelmét”) az **1013/2006 EK rendelet** szabályozza (tekintettel arra, hogy a hulladék árunak minősül, s kiterjed rá a belső piac).²⁶⁴ Az EU külső határait érintő szállítások körében általános behozatali és kiviteli tilalmak érvényesülnek, így pl. tilos ártalmatlanításra (lerakásra, égetésre) hulladékot behozni (kivéve, ha a feladó ország is részese a Bázeli Egyezménynek), illetve tilos a hasznosításra történő import is (kivéve az OECD szabályait érvényesítő országokból). A szabályozás az EU-n belüli hulladékmozgások esetén azok meghatározott szempontok szerinti engedélyezésére, dokumentálására, azaz nyomon követhetőségére irányul. A III. mellékletben foglalt – ún. zöld listás, azaz „nem veszélyes” – hulladékoknak a szállításakor a szállítmányra mindössze ún. *általános információs követelmények* vonatkoznak (a szállítmányt megfelelő kísérlévével kell ellátni); míg a IV. mellékletben szereplő – sárga listás, veszélyes – hulladékok hasznosításra történő szállítása, valamint mindenfajta hulladéknak az ártalmatlanításra történő szállítása *előzetes bejelentéshez és hatósági engedélyhez kötött* (mind a küldő-, mind a célország hatósága részéről). A hatóságok szükség esetén *kifogás* emelésével akadályozhatják meg a hulladék szállítását. A kifogás alapjául szolgáló tényállásokat a rendelet részletesen, taxatív jelleggel állapítja meg. Ide tartozik, pl. a veszélyes hulladék vagy vegyes összetételű háztartási hulladék szállítása; ha az ártalmatlanítás céljára történő szállítással sérülnek a keretirányelvben foglalt alapelvek (a közelség, az önellátás és a hasznosítás elősőbbbsége); ha a kezelő létesítmény nem felel meg az uniós hulladékkezelési elő-

²⁶³ VÁRNAY Ernő, PAPP Mónika, Az Európai Unió joga, Budapest: KJK-Kerszöv, 2005, 2. kiadás, 341.

²⁶⁴ EPINEY, Astrid, Abfalltourismus aus rechtlicher Sicht – ausgewählte europarechtliche Aspekte, in: *Bewahrung des ökologischen Gleichgewichts durch Völker- und Europarecht*, Hg. Giegerich, Thomas, Proeßl, Alexander, Duncker&Humblot, Berlin, 2010, 177–181.

írásoknak; ha a szállítót korábban jogerősen elítélték hulladékgazdálkodási büncselekmény miatt.

A tagállamok a három említett alapelv sérelmére hivatkozással nem tilthatják meg a hulladéknak a hasznosítás céljából történő kivételét; az ilyen rendelkezés valójában nem a környezet védelmét, hanem a hasznosítással foglalkozó hazai cégek monopóliumának a védelmét szolgálják (C-203/96 sz. Dusseldorp-ügy). Azt, hogy egy kezelési eljárás hasznosításnak vagy ártalmatlanításnak minősül-e, a jogszabályok nem döntenek el egyértelműen, ennek megítélése attól függ, hogy a kezelés az adott esetben milyen eredményre vezet. Pl. egy felhagyott bányá üregeinek a kohósallakkal történő feltöltése hasznos célt szolgál, és mivel más, a feltöltésre szánt anyag kiváltására (ezzel természeti erőforrások megkímélésére) kerül sor, hasznosításnak minősül (C-6/00 sz. ASA v. BMU ügy).

5. 2. A hulladékra vonatkozó alapvető szabályok Magyarországon

A szabályozás hazai rendszere nagyban követi az uniós szabályozását; alapvető jellemzője, hogy meglehetősen kiterjedt és részletes. A legáltalánosabb szabályokat ezen a szakterületen is a Kvt. tartalmazza, amely mellett egy külön törvény – a hulladékról szóló 2012. évi CLXXXV. törvény (Ht.) – adja a legfontosabb jogi keretet. A kifejezetten környezetvédelmi jogszabályokon (mint a Kvt., a hulladékról szóló, vagy a termékdíj törvény) kívül, több száz jogszabály (pl. a polgári védelemről, a termőföld védelméről, az önkormányzatokról, az egyes helyi közszolgáltatások kötelező igénybevételéről szóló törvény) rendelkezik a hulladékokat érintő kérdésekről.

Megjegyezzük, hogy a Ht. elfogadására és ezzel az EU keretirányelvének a hazai jogba való átültetésére közel 2 éves késéssel, 2012 végén, a hulladékról szóló új törvénnyel került sor. Részben emiatt az Európai Bizottság kötelezettségzegési eljárást is indított. A szabályozórendszer felállítása (a jogállamiság elvének sérelmével) tankönyvünk írásakor még nem fejeződött be, noha előzetesen a szakminisztérium környezetvédelmi államtitkára úgy nyilatkozott, hogy a rendszerváltozás óta ez lesz Magyarország első olyan törvénye, amely egyszerre lép majd hatályba végrehajtási rendeleteivel. Kifejezetten a Ht. végrehajtását szolgálják, pl. az elemek és akkumulátorok, az elektromos és elektronikai termékek hulladékai, a csomagolási hulladékok, a roncsautók kezeléséről, illetve a közszolgáltatók kiválasztásáról, a hulladékkezelők nyilvántartásáról, a hulladéklakásról, az étetésről szóló kormányrendeletek.

A hulladék fogalmának a meghatározásával kijelölhetjük azon tárgyak és anyagok körét, amelyekre kiterjed a hulladékok környezeti hatásai elleni védelem.

A hulladék egységes definíciójának a meghatározására igen nehéz feladat. A hulladékká minősítés ugyanis függvénye a tulajdonos szándékának, illetve a hulladék gazdasági értékének, tényleges sorsának, vagyis nem egyszerűen műszaki-természettudományos kérdés. Nehézségére az európai jog kapcsán már utaltunk. A legáltalánosabb, különböző lexikonokban szereplő definíció szerint a hulladék olyan anyag (elhasznált termék, maradvány, leválasztott szennyezőanyag, szennyezett, kitermelt föld), amely az ember termelő-fogyasztó tevékenysége folyamán keletkezik, és amelyet az adott műszaki, társadalmi és gazdasági feltételek mellett tulajdonosa sem felhasználni, sem értékesíteni nem tud, illetve nem kíván, és ezért kezeléséről – a környezet szennyezésének megelőzése érdekében – gondoskodni kell.²⁶⁵ A szakirodalom ismer ennél egyszerűbb

²⁶⁵ Környezet- és természetvédelmi lexikon I. 484.

meghatározást is: hulladékon azt az anyagot értjük, ami a termelési vagy fogyasztási tevékenység során felhasználatlanul és értékesítetlenül marad vissza.

A **Kvt.** a szabályozás tárgyát egy definícióval, s annak kiterjesztésével határozza meg. Eszerint a hulladékok környezetre gyakorolt hatásai elleni védelem kiterjed ***mindazon anyagokra, termékekre, amelyeket tulajdonosa eredeti rendeltetésének megfelelően nem tud, vagy nem kíván felhasználni, illetve amely azok használata során keletkezik.*** (Ez eddig egy általános meghatározás, amihez képest a Ht. egy némileg eltérő, az uniós irányelvnek megfelelő definíciót használ.) A törvény kiterjeszti a hulladékokra vonatkozó szabályok alkalmazását a különböző tisztítási, bontási műveletek során leválasztott, illetőleg elkülönített anyagokra, a hulladékká vált szennyezett földre, továbbá a bontásra kerülő vagy bontott termékekre is. A Kvt. a védelem tárgyának kijelölésén túl egyetlen követelményt nevesít: a hulladékok kezelését a környezethasználó kötelezettségévé teszi.

A **Ht.** a hulladék fogalmának meghatározása körében (2. §) a következőként szól: ***hulladék bármely tárgy vagy anyag, amelytől birtokosa megválnak, megválni szándékozik, vagy megválni köteles.*** Mivel a Ht. a Kvt.-hez képest speciális jogszabály, első sorban ennek a meghatározását kell alapul venni.

Hulladékok lehetnek, pl. termelési, szolgáltatási vagy fogyasztási maradékok; ipari folyamatok maradék anyagai; előírásoknak meg nem felelő, selejt termékek; lejárt szavatosságú termékek; további használatra alkalmatlanná vált anyagok és alkatrészek, csomagolóeszközök. A hulladékok listáján, amit a 72/2013. (VIII. 27.) VM rendelet rögzít, több százféle hulladék szerepel, egyedi európai hulladékkóddal (EWC), illetve a hulladék veszélyességére utalással (ezt csillag* jelöli). Néhány hulladéktípus, mint a radioaktív hulladékok, a trágya, a bányászati hulladék (meddő) nem tartozik ide, azokra a törvény szabályai helyett más, ágazati előírások vonatkoznak.

A hulladékok összetételük, a környezetre gyakorolt hatásuk és eredetük szerint nagyon különbözőek lehetnek, s ennek függvényében a rájuk vonatkozó követelmények is különbözőek. A Ht. többek közt, az alábbi hulladékfajták definícióját rögzíti:

- ***veszélyes hulladék:*** az 1. számú mellékletben meghatározott veszélyességi jellemzők (robbanó, oxidáló, tűzveszélyes, irritáló vagy izgató, mérgező, karcinogén, maró, fertőző stb.) legalább egyikével rendelkező hulladék.
- ***települési hulladék:*** a háztartási és a háztartási hulladékhoz hasonló, szilárd hulladék (a „folyékony hulladékok” szabályozása 2013-tól a vízvédelmi szabályozás körébe tartozik).
- ***háztartási hulladék:*** a háztartásokban képződő vegyes, elkülönítetten gyűjtött, valamint lomhulladék, ideértve a lakásokban, lakóingatlanokban, a pihenés, üdülés céljára használt helyiségekben, valamint a lakóházak közös használatú helyiségeiben és területein képződő hulladékot.
- ***a háztartási hulladékhoz hasonló hulladék:*** az a vegyes, illetve elkülönítetten gyűjtött hulladék, amely a háztartásokon kívül képződik, és jellegében, összetételében a háztartási hulladékhoz hasonló.

A Ht. ugyan nem definiálja, de több speciális (pl. bányászati) hulladékgazdálkodási jogszabály rendelkezik az ún. inert hulladékról, amit a veszélyes hulladék fogalompárjaként értelmezhetünk.²⁶⁶ Eszerint az inert hulladék olyan hulladék, amely semmilyen jelentősebb fizikai, kémiai vagy biológiai átalakuláson nem megy át. Az inert hulladék nem oldódik, nem ég, más fizikai vagy kémiai reakcióba nem lép, biológiai úton nem bomlik, nem befolyásol vele érintkezésbe kerülő anyagokat hátrányosan oly módon, hogy környezetszennyezést okozna, vagy károsítaná az emberi egészséget. Teljes kioldható anyagtartalma, szennyezőanyag-tartalma és a csurgalék ökotoxicitása elhanyagolható, és különösen nem veszélyezteti a felszíni víz vagy a felszín alatti víz minőségét. Az inert hulladékok kezelése számos hulladékgazdálkodási előírás alól mentesül (pl. inert hulladéklerakó üzemeltetője nem köteles üzemi tervet készíteni a környezetkárosodás megelőzésére. Ld. 90/2007. (IV. 27.) sz. kormányrendelet; 14/2008. (IV. 3.) GKM rendelet).

Ezekén kívül a biohulladék, a biológiailag lebomló hulladék, a hulladékolaj, az építési-bontási hulladék, illetve a települési hulladék kategóriáján belül a lom- és vegyes hulladék meghatározása szerepel még magában a törvényben.

A szabályozás hatálya szempontjából 2013-tól (az új uniós szabályoknak megfelelően) két további előírás bír kiemelkedő jelentőséggel: a hulladéknak nem minősülő **melléktermék** kategóriája és **a hulladéktátság elvesztése**. Mindkettő azt jelenti, hogy az adott anyagra – ha nincsenek a környezetre, illetve az emberi egészségre nézve hátrányos hatásai – nem kell alkalmazni a hulladékgazdálkodási előírásokat. Az ilyen anyagok, illetve termékek valamilyen hasznos funkciót töltenek be a termelés illetve fogyasztás során.

A melléktermék eleve nem (már keletkezésekor sem) minősül hulladéknak. Ennek a fentiekén kívül további feltétele, hogy a termelés során képződő anyagnak a felhasználása közvetlenül (hulladékkezelés nélkül) biztosított legyen. A hulladéktátság megszűnése ezzel szemben akkor jöhet szóba, ha egy adott anyag vagy termék hulladékká vált, de a hasznosítás (kezelés) révén olyan (hasznosított) termék lesz belőle, amely iránt van kereslet, s amely alkalmas a rendeltetésszerű használatra. A hulladéktátság megszűnéséhez szükséges az is, hogy a termék megfeleljen a vonatkozó fogyasztóvédelmi, termékbiztonsági, stb. követelményeknek, az összetételt illetően pedig bizonyos veszélyes anyagokra határértékek vonatkoznak. Mindezen feltételek teljesülését minőségbiztosítási rendszer illetve hatósági ellenőrzések útján kell biztosítani.

A Ht. (a Kvt. alapelveire is hivatkozva) összesen nyolc **alapelvet** rögzít, amelyek közül az egyik legfontosabb a **kiterjesztett gyártói felelősség** elve. Ennek alapján a gyártó felelős az általa előállított termék és az alkalmazott technológia hulladékgazdálkodási szempontból kedvező tulajdonságainak (hulladék megelőzés, javíthatóság, magas élettartam, stb.) a megválasztásáért. Meg kell terveznie a termékéből keletkező hulladék kezelését; felel a visszavitt terméke illetve a termékből képződött hulladék visszavételéért; illetve a hullá-

²⁶⁶ Bándi, Környezetjog i.m., 480.

dékgazdálkodási tevékenységek költségeinek (pl. hulladékkezelési díj, termék-díj) megfizetéséért.

A hulladék nem a gyártónál, hanem a fogyasztónál képződik; a hulladékkezelésre azonban a gyártó magatartása is jelentős hatással van (előbb-utóbb minden termékből hulladék lesz). Erre tekintettel rögzíti alapvető jelleggel a törvény az ő felelősségét. Ez természetesen nem jelenti azt, hogy másoknak – így, pl. a fogyasztónak, a forgalmazónak – ne lennének kötelezettségei.

A gyártó felelősségét a szabályozás esetenként kiterjeszti olyan hulladékokra is, amelyeket nem ő állított elő (ilyen „idegen hulladék” lehet, pl. a más gyártó által előállított, vagy nem azonosítható, de a gyártóéval azonos termékcsoporthoz tartozó – no name – termék, vagy a szabályozás bevezetése előtt gyártott termék hulladéka, az ún. „történelmi hulladék”).²⁶⁷

Az **önellátás elve** azt követeli meg, hogy az országban keletkező hulladékok ártalmatlanítására illetve a vegyes háztartási hulladék hasznosítására legyen megfelelő, önálló belföldi hálózat, kapacitás (vagyis a hulladékokat lehetőség szerint a keletkezési országban kell ártalmatlanítani/hasznosítani, bár bizonyos, speciális hulladékok esetében ez az uniós tagállamok közötti együttműködéssel is megvalósulhat). A **közelség elve** szerint pedig azt kell biztosítani, hogy a nemzeti hálózaton belül a hulladékot az egyik legközelebbi, olyan létesítményben ártalmatlanítsák/hasznosítsák, ahol rendelkezésre állnak az arra a leginkább alkalmas módszerek.

A fenti alapelveken kívül a törvény deklarálja még a szennyező fizet, az újrahasználat és újrahasználatra előkészítés, a biológiai lebomló hulladék hasznosítása, a költséghatékony hulladékgazdálkodási közszolgáltatás biztosítása és a keresztffinanszírozás tilalma elveit. A korábbi hulladékgazdálkodási törvény (a 2000:XLIII. tv.) ismerte még ezeken felül, pl. a regionalitás elvét (ami a hulladékkezelési szolgáltatások térségi igényekhez igazodó kiépítésére irányult) vagy a példamutatás elvét (miszerint az állami és önkormányzati szervek tevékenységük során a törvény elvei szerint kellett eljárniuk).

A hulladékokra vonatkozó általános szabályok közül a legfontosabb az ún. **hulladékhierarchia**, amely a hulladékokkal kapcsolatos tevékenységeket rangsorolja. E rangsorról csak akkor lehet eltérni, ha az adott esetben (pl. a hulladék sajátosságaitól függően) egy másik megoldás összességében jobb környezeti eredményre vezet. A hierarchia elemei: *a) a hulladékképződés megelőzése, b) a keletkezett hulladék újrahasználatra való előkészítése, c) a hulladék újrafeldolgozása, d) egyéb – pl. energetikai – hasznosítás, e) a hulladék ártalmatlanítása.* A hulladékképződés megelőzésére pedig a törvény szerint a különböző tevékenységek során a hulladékszegény technológiák alkalmazásával, az anyagnak a termelési-fogyasztási körfolyamatban való tartásával, a legkisebb tömegű és térfogatú hulladékkal járó termékek előállításával, illetve a veszélyes anyagok ki-váltásával kell törekedni.

²⁶⁷ FODOR László, Az elektromos és elektronikai termékek hulladékainak európai szabályozási koncepciója és a magyar jog, Európa Fórum, 2001/2. 96, 106.

Mint arra már az uniós szabályozás, illetve az Alaptörvény értelmezése kapcsán utaltunk, a közelség és önellátás elve, illetve a hulladékhierarchia sérülése alapján az uniós tagállamok megtilthatják a hulladéknak a másik országból való behozatalát (pl., ha a külföldről behozott hulladék lefoglalja a hasznosítási kapacitásokat, s emiatt a belföldön keletkezett hulladékot hasznosítás helyett ártalmatlanítani kellene).

5. 3. A hulladékgazdálkodási tevékenységek köre

A hulladékról szóló törvény nem csak a hulladékgazdálkodást (a képződött hulladékkal kapcsolatos hulladékkezelési tevékenységeket), hanem már a hulladékképződés megelőzését is érinti. A környezetvédelem koncepciója (a megelőzés, az integráció elve) szempontjából ez fontos: valójában az anyag- (és energia-) gazdálkodás környezetvédelmi szempontú szabályozásáról van szó, tehát nem csak a káros hatásokkal szembeni védelemről, s nem is csak a hulladékokkal (mint értéket hordozó anyagokkal) való gazdálkodásról.

A Ht. szerint **hulladékgazdálkodás** a hulladék gyűjtése, szállítása, kezelése, az ilyen műveletek felügyelete, a kereskedőként, közvetítőként vagy közvetítő szervezetként végzett tevékenység, a hulladékgazdálkodási létesítmények és berendezések üzemeltetése, valamint a hulladékkezelő létesítmények utógondozása.

Gyűjtés alatt a jogszabályok két különböző tevékenységet értenek: egyrészt a hulladék termelőjének, ingatlanhasználónak a kötelezettségét a nála keletkező hulladék elkülönítésére, másrészt a hulladékkezelőnek azt a tevékenységét, amellyel a hulladékot a termelőtől összegyűjti (átveszi), elszállítja. (Gyűjtőnek csak az utóbbi tevékenység végzőjét nevezi a Ht.) Hulladékkal kereskedelmi tevékenységet az a gazdálkodó szervezet végez, amely a hulladékot saját vagy más nevében megvásárolja, és azt követően eladja. Ezzel szemben közvetítő az, aki más nevében eljárva a hulladék hasznosítását vagy ártalmatlanítását szervezi.

Az említett tevékenységek közül külön magyarázatot igényel **a hulladékkezelés**, amely *hasznosítás vagy ártalmatlanítás, illetve az ezekhez szükséges előkezelés* lehet. Az előkezelés a hasznosítást vagy ártalmatlanítást megelőző előkészítő művelet. **Hasznosításról** akkor beszélhetünk, ha a kezelés eredményeként a hulladék valamilyen *más anyag helyettesítésére*, vagy az *adott üzemből illetve a gazdaság más szereplőinél valamilyen hasznos cél betöltésére* válik alkalmassá. Minden más kezelési tevékenység **ártalmatlanításnak** minősül.

Az előkezelésre, ártalmatlanításra, illetve hasznosításra irányuló tevékenységek (műveletek) körét a jogszabályok csak példálózó jelleggel nevezik meg; egy adott művelet minősítése a körülmények függvényében többféle is lehet. Így a „feltöltés,” mint amilyen a kohósalak földfelszín alatti elhelyezése, lehet ártalmatlanítás is (ha a művelet csupán a hulladéknak a környezettől való elszigetelését célozza), de hasznosítás is (pl. bányauregek feltöltése esetén, a beomlás megakadályozására). Általában hasznosításnak minősül az elsődlegesen energiahordozóként való felhasználás, a regenerálás, bizonyos összetevők (fémek, oldószerek) visszanyerése és újrafeldolgozása. Általában ártalmatlanítás a hulladéklerakás, a hulladék égetése, felszín alatti tartós tárolása. Az előkezelés pedig, pl. a válogatás, aprítás, tömörítés, pelletkészítés, szárítás, zúzás, kondicionálás vagy elkülönítés.

A Ht. 2. §-a rögzíti még ezeken felül, hogy mit kell érteni anyagában történő hasznosítás, elkülönített (szelektív) gyűjtés, előkezelés, energetikai hasznosítás,

feltöltés, a hulladékolaj regenerálása, szállítás, tárolás, újrafeldolgozás, újrahasználat, újrahasználatra előkészítés és visszavétel alatt. Mindezekre a hulladékgazdálkodási tevékenységekre a törvény III. fejezete tartalmazza a legfontosabb szabályokat (amelyeket végrehajtási rendeletek konkretizálnak).

A *hulladék birtokosának* (aki lehet, pl. egy termelő, szolgáltató, vagy ingatlan-tulajdonos, akinél hulladék keletkezik; a hulladékkezelő) kötelezettsége a hulladék *gyűjtése*, amit lehetőség szerint elkülönítetten (szelektíven) kell végezni. Az *elkülönített* gyűjtést, illetve a hulladéknak a hulladékkezelő részére való átadását országos szintű jogszabály kötelezővé teheti. A szelektív hulladékot tilos más hulladékkal vagy anyaggal összekeverni.

A szelektív gyűjtés egyrészt azt szolgálja, hogy a keletkező hulladékot újra lehessen hasznosítani,²⁶⁸ másrészt pedig, hogy az egyes összetevők esetleg veszélyes tulajdonságai minél kisebb hulladékmennyiségre terjedjenek ki. Egyes hulladékoknak (üveg, papír, fém, műanyag, stb.) az esetében az EU magas (50–70%-os) hasznosítási arányt ír elő.

A keletkező hulladéknak a saját ingatlanon való gyűjtése *engedély nélkül* végezhető hulladékgazdálkodási tevékenység. Abban az esetben azonban, ha a gyűjtést – vagyis a hulladék összegyűjtését a hulladékkezelő létesítménybe történő elszállítás céljából, illetve a hulladéknak az előzetes válogatását és előzetes tárolását – nem a hulladék termelője, hanem ezzel foglalkozó *gazdálkodó szervezet végzi*, ahhoz engedély szükséges.

A hulladékokkal való *kereskedés és a közvetítés* nyilvántartásba vételhez (bejelentéshez) kötött, de ha e tevékenység folytatása során a hulladék a kereskedő vagy közvetítő birtokába is kerül, akkor csak engedély alapján folytatható. Ugyancsak *engedélyhez kötött a szállítás*, ha azt *üzletszerűen* végzik. E tevékenységek révén jut el a hulladék a megfelelő engedélyekkel rendelkező hulladékkezelőhöz.

A *hasznosítás* során a hulladék tulajdonságai már megváltoznak, ez szintén engedélyhez kötött. A szelektíven gyűjtött hulladékot a hasznosításhoz csak akkor szabad összekeverni, ha az összességében jobb környezeti eredményhez vezet (erre az engedély jogosíthatja fel a hasznosítót). Hasznosításnak minősül a hulladék égetése (illetve energiahordozóval való együttégetése) is, ha azzal energiát vagy terméket (pl. téglát, cementet, kerámiát) állítanak elő. A hasznosítás során szükség lehet a hulladéknak a hasznosító *telephelyén történő tárolására*, ez legfeljebb egy évig lehetséges.

A *nem hasznosított hulladékot ártalmatlanítani kell*; ennek során ugyancsak azt a megoldást kell alkalmazni, amelyik összességében a legjobb környezeti eredményre vezet (amelynek révén a hulladékmennyiség és a hulladék veszélyessége csökken, a hulladékot a környezettől elszigetelik, s így annak terhelő hatásai csökkennek, szennyező, veszélyeztető, károsító hatásai pedig megszűnnek). Az ártalmatlanítást megelőzően a hulladék egy évig tárolható a kezelő telephelyén. Az ártalmatlanítás is engedélyhez kötött, az *engedély* pedig nem csak a kezelés

²⁶⁸ ALEXA László, KISS Tibor, OLESSÁK Dénes, Hulladékgazdálkodási kézikönyv II., KJK-KERSZÖV, Budapest, 2005, 14.

feltételeiről, hanem *a létesítmény területének majdani utógondozásáról*, rekultivációjáról is szól. Egyes ártalmatlanítási tevékenységekre sajátos követelmények vonatkoznak (pl. lerakás esetében maximálják a lerakóra kerülő biológiai-lag lebomló szerves anyagok mennyiségét).

A nemzetközi és európai uniós szabályok előírják egyes hulladékok **behozatalának, kivételének és tranzitjának a bejelentését**, illetve másoknak (bizonyos veszélyes hulladékoknak) a szállítása esetén annak **engedélyeztetését**. Ezen eljárások lefolytatására hazánkban az *országos zöldhatóság* rendelkezik hatáskörrel, aki az uniós normákkal összhangban bizonyos feltételek fennállásakor (pl. ha a bejelentőt korábban a hulladékgazdálkodás rendjének megsértése miatt elítélték, vagy ha a behozatal miatt az itthoni hulladék kezelésére a hulladékgazdálkodási tervekkel ellentétes módon kerülhetne csak sor) **kifogást emel** a szállítás ellen. E kifogás eredményeképp a szállításra nem kerülhet sor. A törvény ezen túlmenően bizonyos hulladékoknak *az ország területére történő behozatalát* általános jelleggel **megtiltja**: ilyen az ártalmatlanításra szánt veszélyes hulladék és háztartási hulladék, illetve a háztartási hulladék elégetéséből származó maradékanyag.

Mint azt az Alaptörvény XXI. cikk (3) bekezdésének értelmezése kapcsán említettük, ezen előírás nincs teljesen összhangban az európai uniós joggal, amely az Unió határain belüli szállítás normatív szabályozással való megtiltását a veszélyes hulladékok mellett csak a vegyes összetételű háztartási hulladékok esetében engedi meg a tagállamoknak. Az országhatárt érintő hulladékszállítás részletes szabályait egyébként a 180/2007. (VII. 3.) sz. kormányrendelet állapítja meg. Eszerint a bejelentésben le kell írni a hasznosítás teljes folyamatát, s nyilatkozni kell arról, hogy a bejelentőnek sehol nincs kármentesítési kötelezettsége, illetve nem ítélték el jogerősen valamely környezetvédelmi bűncselekmény (környezetkárosítás, természetkárosítás illetve a hulladékgazdálkodás rendjének megsértése) miatt. A szállítást *számos hatóság – a főfelügyelőség, a vámhatóság (NAV), a rendőrség, illetve veszélyes hulladékok esetében az Országos Katasztrófavédelmi Főigazgatóság is – ellenőrizheti*. A hulladék szállítóját *biztosítéskiadási kötelezettség* terheli (a főfelügyelőség javára), ami az esetlegesen okozott költségek fedezetére szolgál.

5. 4. A hulladékgazdálkodás szereplőinek kötelezettségei

A Ht. a hulladék életciklusának valamennyi szereplője terhére állapít meg kötelezettségeket. Az egyes szereplőket terhelő, legfontosabb kötelezettségek nem minden esetben különböznek egymástól, ennek megfelelően a törvény a kötelezettek körét nem részletezi. Ehelyett az érintetteket három csoportba sorolja, s ennek megfelelően állapítja meg a gyártók, a forgalmazók, valamint a hulladékbirtokosok feladatait.

a) **A gyártó** (valamely termék előállítója, importálója) eszerint törekszik *a terméket és csomagolását úgy megtervezni és kialakítani*, valamint olyan technológia- és termékfejlesztést végrehajtani, amely **az elérhető leghatékonyabb anyag- és energiafelhasználással jár; elősegíti a hulladékképződés megelőzését és a termék újrahasználatát**, illetve hulladékká válását követően *környezetkímélő kezelését*. Az azonos célra szolgáló nyers- és alapanyagok, félkész termékek, az azokból készült termékek, továbbá csomagolóeszközök közül előnyben kell

részesítenie azokat, amelyek használata **kevesebb hulladék keletkezésével jár**, illetőleg az azokból készült termék, csomagolóeszköz tartósabb, többször használható, hulladékként kevésbé terheli a környezetet.

A gyártónak vannak olyan kötelezettségei is, amelyek a többi szereplővel szemben állnak fenn, biztosítva a hulladék megfelelő kezelését. Ezt szolgálja, pl. **a fogyasztók közérthető tájékoztatása a termék és csomagolása hulladékgazdálkodási szempontból lényeges tulajdonságairól, annak elhasználódása vagy hulladékká válása esetén pedig a kezelés lehetőségeiről** (tehát, hogy a termék tartós, újrahasználatos, hulladékszegény, betétdíjas-e, hol gyűjtik vissza, stb.). A gyártó – külön jogszabályi előírás esetén – köteles az általa forgalmazott termékből származó hulladékot, illetőleg a használt terméket (meghatározott mértékben és feltételek mellett) a forgalmazótól, a fogyasztótól **visszavenni, illetőleg visszaváltani**.

Pl. egy külön kormányrendelet szerint az elektromos és elektronikai berendezések (hűtőgép, hajszárító, rádiótelefon, számítástechnikai eszközök stb.) előállítói, importálói, forgalomba hozói kötelesek az általuk forgalomba hozott termékekből származó hulladékot visszavenni és – a rendeletben előírt arányban – hasznosítani. Hasonló rendelkezéseket találunk *a hulladékká vált gépjárművekre* (roncsautókra) vonatkozóan is.

A gyártó termékének forgalomba hozatalát, forgalmazását a forgalmazóval kötött megállapodás alapján **betétdíj** (tartós fogyasztási cikk esetén letéti díj) megfizetéséhez kötheti. (A betétdíj alkalmazását törvény vagy kormányrendelet kötelezővé is teheti, részletes szabályait kormányrendelet állapítja meg.) Ilyen esetben a forgalmazónak kötelezettséget kell vállalnia a termék elhasználódása utáni visszaváltására a fogyasztóktól, majd a gyártó ezeket a termékeket illetve azok hulladékait köteles visszavenni a forgalmazótól, és megfizetni számára a betét- illetve letéti díjat. A gyártó az általa forgalmazott termékeket engedély nélkül veheti vissza, azokról (a visszavett hulladékról) a hulladék birtokosaként kell, hogy gondoskodjon.

A gyártót (a termék első belföldi forgalomba hozóját, saját célú felhasználóját, a bérnyártót, reklámpapíroknál viszont az első vevőt, aki forgalomba hozza) terheli a **termékdíj fizetési kötelezettség**, egyes, a környezetet illetőleg annak valamely elemét a felhasználás során vagy a hulladékká válását követően különösen terhelő, veszélyeztető termékek után. A termékdíj célja, hogy elősegítse az európai uniós és a hazai hulladékgazdálkodási célok megvalósulását, egyfelől a hulladék- illetőleg szennyezőanyag-kibocsátás csökkentésére való ösztönzés, másfelől pedig az állami feladatok pénzügyi forrásának a biztosítása révén.

A környezetvédelmi termékdíjról szóló 2011. évi LXXXV. törvény a gumiabroncsok, hűtőberendezések, csomagolások (pl. kartondobozok, pet-palackok, műanyag bevásárló táskák), akkumulátorok, elektromos és elektronikai berendezések (pl. mobiltelefonok, háztartási gépek), reklámhordozó papírok, illetve az ún. egyéb kőolajtermékek (motorolajok, kenőzsírok, stb.) esetére állapítja

meg a fizetés kötelezettségét.²⁶⁹ Az érintett hulladékokkal kapcsolatban a gyártóknak meghatározott arányú átvételi, gyűjtési illetve hasznosítási kötelezettségük is van (mind a díjfizetés, mind a visszagyűjtés az EU által előírt arányú újrahasznosítást szolgálja).

A termékdíj-köteles termékkel végzett tevékenységet a *Nemzeti Adó- és Vámhivatalnál be kell jelenteni*. A termékdíj *alapja az érintett termék tömege*, amiről a kötelezettnek rendszeres *bevallást kell készítenie*. A NAV a termékdíj-fizetési kötelezettség mulasztása (illetve jogosulatlan visszaigénylés) esetén termékdíj-bírságot, a bevallási kötelezettségek elmulasztásakor mulasztási bírságot (illetve szűk körben adóbírságot) szabhat ki a kötelezettekkel szemben.

Az adminisztrációs terhek csökkentése érdekében azonban a csekély mennyiségű csomagolást forgalomba hozó illetve a mezőgazdasági termelő kötelezett (pl. a saját termelésű méz vagy bor kiszerelése után) csekély összegű termékdíj átalány is fizetését is választhatja. A fizetési kötelezettséget a törvényben megnevezett kötelezettektől (számla illetve szerződés alapján) átvállalhatja az olyan belföldi vevő, aki a terméket legalább 60%-ban külföldre értékesíti tovább, a bérgyártó, a csomagolószert változatlan formában továbbértékesítő vevő, a csomagolószerből csomagolást előállító vevő, stb.

A gyártói felelősség elvének megfelelően (illetve a vonatkozó EU-előírás értelmében, amely szerint lehetővé kell tenni, hogy a gyártó saját maga gondoskodjon a hulladékká vált termékről) kedvezményes termékdíj-fizetési kötelezettség áll fenn, ha a gyártó úgy dönt, hogy a hulladékgazdálkodási kötelezettségeit ún. **egyéni hulladékkezeléssel** teljesíti. Ez azt jelenti, hogy az általa, illetve a forgalmazóval közösen, kizárólag Magyarország területén, magánszemély vevőktől gyűjtött hulladék mennyiségét beszámíthatja, ha azt legalább 75%-ban anyagában hasznosítja. A termékdíj adott esetben (pl. külföldre történő értékesítés igazolásakor) visszaigényelhető.

Érdekességként említjük, hogy a Bizottság 2006-ban szerződészegési eljárást indított hazánk ellen, a termékdíj akkor hatályos szabályait adójellegű, diszkriminatív tagállami intézkedésnek minősítve, amely hátrányosan érinti a külföldieket (pl. a német dobozos söröket a hazai üveges termékekkel szemben), de környezetvédelmi szempontból is vitatható (pl. mert a csomagolt termékek szerint differenciált, és nem a csomagolási hulladék környezetvédelmi költségei szerint, stb.). Részben ez az eljárás vezetett a jelenleg hatályos szabályozás kialakításához.²⁷⁰ Megjegyezzük továbbá, hogy a hazai rendszer erőteljesen hasonlít a dán modellre, amelyet az európai intézmények már több ízben is kifogásoltak (ld. a II. fejezet 1.5. pontját.)

b) A termék vagy szolgáltatás **forgalmazója** – a gyártóval kötött megállapodás alapján – köteles gondoskodni azon termékek, csomagolásuk, illetve azok hulladékának a fogyasztóktól történő **visszaváltásáról, szelektív gyűjtéséről és a gyártónak vagy a hulladékkezelőnek történő átadásáról**, amelyek forgalmazását (kereskedelmét, javítását, karbantartását) végzi. A forgalmazó visszavételi

²⁶⁹ PÁNOVICS Attila, ERCSEY Zsombor, Az új termékdíjas szabályozás problémái, JURA 2011/2, 50.

²⁷⁰ Fodor, Az uniós csatlakozás utáni környezeti-jogalkotás... i.m., 116.

kötelezettségét törvény, kormány- vagy miniszteri rendelet is megállapíthatja, ilyen esetben a kötelezettség nem csak a saját forgalmazású termékekre, hanem akár az adott termékcsoportba tartozó más (más gyártóhoz, márkánévhez, típus-hoz tartozó, de jellegében és funkciójában azonos) termékek hulladékaira is kiterjeszthető.

Azt a használt terméket, csomagolást vagy hulladékot, amely után a fogyasztó betét- vagy letéti díjat fizetett, köteles *a fogyasztótól visszavenni*, és részére a díjat visszafizetni.

A gyártónak és a forgalmazónak természetesen nem kell engedéllyel rendelkeznie a jogszabályban előírt átvételi (visszaváltási) kötelezettség teljesítéséhez. Ugyanakkor lehetőségük van arra, hogy hulladékgazdálkodási kötelezettségeik teljesítésére külön szervezetet hozzanak létre. Ez a *közvetítő szervezet*, amely szerződésben rögzített feltételek mellett, díjfizetés ellenében átvállalja a gyártótól és a forgalmazótól azok egyes kötelezettségeit: megszervezi a hulladék elszállítását illetve kezelését. Az ilyen szervezetnek szerepelnie kell a környezetvédelmi hatóság nyilvántartásában. Termékdíjjal terhelt termékek esetében közvetítő szervezet helyett a hulladékot a *Nemzeti Hulladékgazdálkodási Igazgatóságnak* kell átadni. (A főfelügyelőség egyik szervezeti egységéről van szó, amelyik jogutódja az Országos Hulladékgazdálkodási Ügynökségnek.²⁷¹)

| Az Országos ~~H~~ulladékgazdálkodási Ügynökséget (~~OHÜNH~~) a környezetvédelmi termékdíjról szóló 2011:LXXXV. törvény hozta létre. Ez az állam kizárólagos tulajdonában álló nonprofit Kft. a termékdíj-köteles termékekből képződő hulladékok gyűjtését és hasznosítását szervezte, illetve közvetítette. Emellett bizonyos közhatalmi feladatai is voltak, így térségi hulladékgazdálkodási terveket készített, közreműködött a gyártók ellenőrzésében, valamint minősítette a hulladékkezelőket. 2015-ben mindez átkerült a főfelügyelőségre.

c) A *hulladékbirtokos* (aki az előbbiek szerint bizonyos esetekben maga a gyártó, illetve forgalmazó, de rajtuk kívül birtokos lehet a termelő, az ingatlantulajdonos, a hulladékkezelő, stb.) elsődleges kötelezettsége a *kezelésről való gondoskodás*. Természetesen ez a kötelezettség eltérő tartalommal bír, attól függően, hogy ki a birtokos. Ennek megfelelően a kötelezettség ellátható *saját* üzemeltetésű hulladékkezelő *létesítményben* végzett művelettel (ezt teszi a hulladékkezelő); illetve (ha a birtokos nem végez kezelési tevékenységet) *a hulladék átadásával*, mégpedig az arra feljogosított közszolgáltatónak (ezt teszi az ingatlanhasználó), a gyűjtőnek (pl. a termelő), a hulladékkezelőnek (így járhat el a hulladék gyártója, termelője), a közvetítőnek (ezt teheti, pl. a gyártó, forgalmazó), a hulladékkereskedőnek (pl. a gyártó), vagy az átvételre kötelezettnek a részére (pl. a forgalmazó a gyártónak). Települési hulladék esetén átadásnak minősül az is, ha a birtokos a hulladékot az ingatlana előtti közterületen vagy az erre kijelölt gyűjtőponton helyezi el.

A hulladék átadása esetén a hulladékgazdálkodás költségeit az eredeti hulladék-termelő illetve a tényleges vagy korábbi birtokos (tehát a termelő, a fogyasztó, a gyártó, stb.) fizeti meg, *a szennyező fizet* elvének megfelelően.

²⁷¹ PÁNOVICS, ERCSEY i.m., 51.

Aki a hulladéktól **nem az előírt módon** (nem az arra kijelölt helyen) válik meg, **nem mentesül** a törvényben megállapított kötelezettségek elől. Továbbra is őt terheli a hulladék elszállításának és kezelésének a kötelezettsége (költsége), aminek a teljesítésére a hatóság kötelezheti is. A kötelezettséget azonban az **érintett ingatlan tulajdonosának** kell teljesítenie, ha a hulladék tulajdonosa vagy eredeti birtokosa önként nem teljesíti azt, illetve a kiléte nem állapítható meg. Ha pedig közterületen hagytak el (hagytak ellenőrizetlenül) hulladékot, akkor – a tulajdonos, eredeti birtokos mulasztása, illetve ismeretlensége esetén – az a **hulladékkezelő szervezet** (közszolgáltató) gondoskodik arról, akivel erre az önkormányzat szerződést kötött.

Az ingatlantulajdonosra, közszolgáltatóra áthárított felelősség alól az érintett csak akkor mentesül, ha a zöldhatóság számára beazonosítható módon megnevezi a hulladék tulajdonosát, eredeti birtokosát, s bizonyítja, hogy az jogellenesen helyezte el a hulladékot az ő ingatlanán (illetve a közterületen).

Aki hulladékgazdálkodási jogszabály vagy hatósági határozat előírásait megsérti, engedély nélkül vagy attól eltérően kezel hulladékot, hulladékot melléktermékként használ fel, stb. – **hulladékgazdálkodási bírságot** fizet.

5. 5. A hulladékgazdálkodási tevékenységek követelményei

A Ht. szerint hulladékgazdálkodási tevékenység általában csak a zöldhatóság által kiadott **hulladékgazdálkodási – illetve közszolgáltatási – engedély** alapján, vagy a hatóság általi nyilvántartásba vételt követően végezhető (ez alól kivétel, pl. ha a gyártó a saját hulladékát gyűjti vissza, vagy ha a termelő a hulladékot átmenetileg a telephelyén tárolja). Az engedély általában legfeljebb 5 évre adható ki, ellenben a megfelelő minőségbiztosítási és környezetirányítási rendszerrel (pl. EMAS) rendelkező, a Nemzeti Hulladékgazdálkodási Igazgatóság által minősített kezelő engedélye akár 8 évre is kiadható.

Az engedély kiadásának (illetve közvetítő és kereskedő esetében a nyilvántartásba vételnek) a feltételeit egy kormányrendelet határozza meg. Szállítás, kereskedelem és közvetítés esetén ide tartozik a megfelelő *szakértelem* igazolása és *környezetvédelmi megbízott* alkalmazása, környezetvédelmi *felelősségbiztosítás* kötése, *pénzügyi biztosítékok* (garanciák), illetve arra *alkalmas eszközök, berendezések járművek* megléte. Annak, aki kezelési tevékenységet végez, a fentiekben túlmenően a *balesetek megelőzésére* és a kezelési létesítmény *utógondozására* vonatkozó *tervvel*, illetve ezek pénzügyi fedezetének biztosítása érdekében *céltartalékkal* is rendelkeznie kell. Hulladékkezelési közszolgáltatás esetében előírás továbbá egy hároméves *közszolgáltatói hulladékgazdálkodási terv* megléte is, amit jóvá kell hagyatni a környezetvédelmi hatósággal.

A hulladék termelője illetve (ha a termelő nem ismert) birtokosa a hulladékot köteles **besorolni** a hulladékjegyzékben szereplő hulladékkategóriák valamelyikébe. Ha ez azért nem lehetséges, mert az adott tárgy vagy anyag nem szerepel a jegyzékben, akkor a hulladékot ún. hulladékminősítési eljárásnak kell alávetni

(ennek szabályait a veszélyes hulladékokról szóló kormányrendelet tartalmazza, amiről alább szólunk). Ha melléktermék képződik, azzal kapcsolatban a hatóságot tájékoztatni kell (a hatóság ellenőrizheti, hogy valóban melléktermékről, s nem hulladékról van-e szó).

A termelőt, birtokost, gyűjtőt, szállítót, kereskedőt, közvetítőt és kezelőt (közszolgáltatót) telephelyenként és hulladéktípusonként vezetett **nyilvántartási és adatszolgáltatási kötelezettségek** terhelik a hatósággal szemben. (E kötelezettség jellegénél fogva csak azokra a gazdálkodó szervezetekre vonatkozik, akiknél bizonyos mennyiségű hulladék keletkezik, illetve akik hulladékgazdálkodással foglalkoznak.) Ezek elmulasztása esetén (is) hulladékgazdálkodási bírságot kell fizetni.

Azt, hogy lerakásra minél kevesebb hulladék kerüljön, nem csak a hulladékhierarchia általános követelményének a rögzítése biztosítja; erre az érintetteket – a lerakók üzemeltetőit – egy ún. **hulladéklerakási járulék** megfizetésének a kötelezettsége is ösztönzi. A járulék mértéke a lerakott hulladék mennyiségétől függ. Nem kell viszont járulékot fizetni, pl. ha a hulladék (pl. szennyezett, kitermelt talaj) olyan kármentesítés eredményeképp keletkezik, amit az EU vagy a Magyar Állam támogat, vagy ha a hulladékot egy rekultivált (kármentesített) lerakóból helyezik át egy másik lerakóra.

A járulékból befolyt összeg felett a 318/2013. (VIII. 28.) sz. kormányrendelet alapján a miniszter rendelkezik; az többek között a hulladékmennyiség csökkenésének ösztönzésére, a szelektív gyűjtés költségeire, szemléletformálásra, az ún. ideiglenes és szükségellátás költségeire fordítható (ezekre a települési hulladékok kapcsán térünk ki).

A **hulladéklerakásra vonatkozó külön jogszabály** [a 20/2006. (IV. 5.) KvVM sz. rendelet] szerint lerakó csak az országos és helyi hulladékgazdálkodási tervekkel összhangban létesíthető, megfelelő (veszélyes hulladék lerakása esetén 1000, nem veszélyes hulladék esetén 500, inert hulladék lerakónál 300 m) védőtávolság betartásával, szigeteléssel és védelemmel, (a lerakott hulladék mennyiségének nyomon követését lehetővé tevő) videokamerával, kiszolgáló létesítményekkel. Bizonyos (pl. földrengésnek vagy eróciónak kitett, vízminőségvédelmi szempontból érzékeny, természeti) területeken illetve közepesenél jobb minőségű termőföldön nem lehetséges lerakó létesítése. A létesítés a lerakó típusától, méretétől, elhelyezkedésétől függően lehet Khv- vagy Eke- köteles, illetve ezek hiányában az építésügyi hatóság engedélyéhez kötött (utóbbi esetben a zöldhatóság szakhatóságként állapítja meg a hulladékgazdálkodási követelményeket).

Lerakókon csak meghatározott **átvételi követelményeknek** megfelelő hulladékok helyezhetők el. A jogszabály felsorolja a lerakható hulladékok csoportjait (inert hulladék, előkezelt szennyvíziszap, vegyes háztartási hulladék, stb.). *Tilos folyékony hulladékot, nyomás alatti gázt, előkezelés nélküli szennyvíziszapot, illetve bizonyos (pl. robbanásveszélyes) veszélyes hulladékokat hulladéklerakó telepen elhelyezni.*

Főszabály szerint hulladéklerakással **csak előkezelt** hulladékok ártalmatlaníthatók. Ez alól két kivételt határoz meg a jogszabály: az építési-bontási (inert) hulladékokat, és azokat a hulladékokat, amelyek előkezelés nélküli lerakását megfelelő kezelési technológia hiányában a környezetvédelmi hatóság engedélyezte. *Tilos a hulladék keverése*, hígítása abból a célból, hogy az így nyert hulladék megfeleljen a hulladéklerakóban való elhelyezés követelményeinek.

A lerakást a környezetvédelmi hatóság által **jóváhagyott, üzemeltetési terv** szerint kell végezni. Az üzemeltetési tervben rögzítik többek között a hulladéklerakás *technológiai előírásait, a lerakáshoz szükséges védelmi intézkedéseket, a lerakott hulladék nyilvántartásának rendjét, a mérési, megfigyelési és ellenőrzési rendszert*, stb. A hatóság ún. **utógondozási kötelezettséget** határoz meg arra az időtartamra, ameddig a hulladéklerakó még veszélyt jelenthet a környezetre. (Ez karbantartási, megfigyelési, ellenőrzési tevékenységeket foglal magában).

A hulladék ártalmatlanításának másik jellemző módja az **égetés**. A hulladék égetése hasznosítás is lehet (ld. fűtőanyagként való felhasználás), s ez utóbbi prioritást is élvez az ártalmatlanításhoz képest.

A hulladékégetésre vonatkozó rendeletet korábban már említettük, levegővédelmi követelményeinek bemutatását nem ismételjük meg. Ki kell azonban térnünk arra, hogy a rendelet hatálya alá tartozó létesítmények kétfélék lehetnek: hulladékégető, és hulladék együttégető művek. A kettő között elsősorban az a különbség, hogy a hulladékégető a hulladék termikus kezelését szolgálja, függetlenül attól, hogy a keletkező hőt hasznosítják-e; míg a hulladék együttégető mű fő rendeltetése és célja, energia termelése vagy valamilyen anyag előállítása, s abban hulladékot vagy hulladékgázt rendszeresen alkalmaznak fűtő-, vagy adalékanyagként.

A hulladékkezelőt már a hulladék *elégetését megelőzően* is terhelik kötelezettségek, pl.: a hulladék mennyiségének és minőségének meghatározása, mintavétel, a minta megőrzése, stb. körében. Az üzemeltetés kapcsán főként műszaki feltételeket rögzít a jogszabály (pl.: a maradékanyagok maximalizálása százalékban kifejezve, az égetés hőfokának minimális mértéke), amelyek a levegő védelme mellett az ártalmatlanítás hatékonyságát szolgálják.

5. 6. A települési hulladéokra vonatkozó szabályok – a hulladékgazdálkodási közszolgáltatás

Magyarországon '80-as években három, egymáshoz kapcsolódó (többnyire ugyanazon szolgáltató által ellátott) közszolgáltatási terület önállósult a települési köztisztaság biztosítása körében: a szilárd hulladék gyűjtése és kezelése, a folyékony hulladék gyűjtése és kezelése, valamint a közterületek tisztántartása (ide értve a közterületi hulladékok gyűjtését és kezelését, a hó- és síkosság-mentesítést illetve pormentesítést is).²⁷² 2013-ig a települési hulladékkezelési közszolgáltatás körében szabályozták a háztartásokban keletkező „folyékony hulladék” kezelését is, amennyiben az nem került a közműbe (csatornába). Ennek a közszolgáltatásnak az ellátása – vagyis „a nem közművel összegyűjtött háztartási szennyvíznek” a kezelése – továbbra is az önkormányzat feladata, amelyre közszolgáltatást kell szerveznie, de ezeket az anyagokat immár nem hulladékként, hanem a vízgazdálkodás (a felszíni vizek védelme) szabályai szerint kell kezelni.

A hulladékgazdálkodási közszolgáltatás ellátását **a települési önkormányzatok egy közszolgáltatóval kötött megállapodás** útján biztosítják. A közszolgáltatási szerződés nyilvános, jelentőségét mutatja, hogy abban kell olyan fontos feltételeket is rögzíteni, mint a feladatellátás gyakorisága, az ingatlanhasználók díjfizetésének módja vagy a fogyasztói panaszok elintézésének rendje.

A közszolgáltató olyan, hulladékgazdálkodási **engedéllyel** és a Nemzeti Hulladékgazdálkodási Igazgatóság **minősítésével** rendelkező gazdálkodó szervezet, amelyet általában **közbeszerzési eljárás** során választ ki az önkormányzat. A közszolgáltató kiválasztásáról szóló jogszabály – a 317/2013. (VIII. 28.) sz. kormányrendelet – rögzíti az önkormányzat sajátos feladatait a közbeszerzés terén. Eszerint a közbeszerzési felhívásnak összhangban kell állnia a település hulladékgazdálkodási tervével és rendeletével is. A Ht. a közszolgáltatást végző szervezetekkel szemben radikálisan új követelményeket támaszt. **2014-től csak nonprofit** gazdálkodó szervezetekkel köthető közszolgáltatási szerződés.

A fentiek egyúttal időbeli sorrendet is jelentenek, tehát az adott gazdálkodó szervezetnek először közszolgáltatási engedélyt kell szereznie (ami legfeljebb 10 évre szólhat), utána kaphat minősítést (ami 2016-ig évente megújítandó, azt követően 3 évre szól), s csak ezután vehet részt a közbeszerzésben, illetve köthet közszolgáltatási szerződést (legfeljebb 10 évre).

Új szabály az is, hogy a Ht. szerint a hatóság csak olyan cégnek ad közszolgáltatási engedélyt, amelyiknek az állam, a települési önkormányzat vagy az önkormányzatok szövetsége a többségi tulajdonosa (az állam/önkormányzat a társaság legfőbb szervében a szavazatok többségével rendelkezik, és így a társaság vezető tisztségviselőinek és felügyelőbizottsági tagjainak a többségét megválaszthatja illetve visszahívhatja).

Erre és még néhány új követelményre (mint az NHI szerepe) tekintettel állítható, hogy a hulladékgazdálkodásban az állam a korábbiaknál jóval nagyobb szerepet vállal. Ez az előírás ugyanakkor ellentétes az uniós joggal, amennyiben diszkriminatív a külföldi vállalkozásokkal szemben, amelyek 2012-ben az ország közel 20%-án láttak el közszolgáltatást. Részben emiatt kötelezettségmegszegési eljárást indított a Bizottság Magyarországgal szemben.

²⁷² PUMP Judit, Közszolgáltatási modellek a hulladékgazdálkodásban, in: Kilengések: Közszolgáltatási változások, szerk. Horváth M. Tamás, Dialóg-Campus, Budapest-Pécs, 2013, 149.

Az NHI által végzett minősítés célja, hogy a közszolgáltatási tevékenység az elérhető legjobb környezeti előnyt eredményezze, illetve magas színvonalú legyen. A minősítés során az NHI osztályba sorolja a közszolgáltatókat az általuk nyújtott szolgáltatás színvonala és ellátásbiztonsága alapján. A minősítés közigazgatási hatósági jogkör, az NHI formanyomtatványon benyújtott kérelemre jár el, vele szemben a közszolgáltatókat bejelentési kötelezettségek is terhelik, az NHI szankcióként visszavonhatja a minősítő okiratot vagy bírságot is kiszabhat, stb. Döntése ellen ugyanakkor rendes jogorvoslatnak nincs helye, annak csak a bírói felülvizsgálatát lehet kérni (2013:CXXV. tv. a hulladékgazdálkodási közszolgáltatási tevékenység minősítéséről).

Megjegyezzük, hogy a Ht. aláírását 2012 őszén első ízben éppen azért tagadta meg a köztársasági elnök, mert a törvény nem biztosított semmilyen jogorvoslatot a minősítéssel szemben. A minősítés szabályai időközben kikerültek a Ht-ből, azokat 2013-tól külön törvény állapítja meg. A minősítésnek az említetteken túlmenő eljárási sajátossága a 90 napos ügyintézési idő, valamint hogy az eljárásban – a Ket-től és a környezetvédelem általános szabályaitól eltérően – kizárólag a kérelmező rendelkezik ügyféli jogokkal.

A közszolgáltató feladata a közszolgáltatás *folymatos ellátása* a hulladékhierarchiára figyelemmel. Tevékenysége kiterjed a hulladék rendszeres elszállítására, a lomhulladék átvételére (legalább évente egyszer), hulladékgyűjtő pontok (hulladékgyűjtő szigetek) és hulladékudvarok üzemeltetésére, a közterületi hulladék összeszedésére, illetve a birtokába került hulladék kezelésére. 2015-től egyébként hulladékgyűjtő pontokat csak kiegészítő jelleggel tarthatnak fenn, mivel általános kötelezettség lesz az elkülönített gyűjtés az ingatlanokon (és a közszolgáltató ennek megfelelően eleve elkülönítve viszi el a hulladékot az ingatlanoktól).

Arra az esetre, ha az önkormányzat nem tudja ellátni kötelezettségét, a közszolgáltatás folyamatosságának a biztosítása érdekében az egyes közszolgáltatások ellátásáról szóló 2013. évi CXXXIV. törvény a katasztrófavédelmi hatóságot hatalmazza fel, hogy intézkedjen. A szolgáltatás ideiglenes ellátására közérdekű szolgáltató jelölhető ki (legfeljebb 9 hónapra egy másik, közszolgáltatási engedéllyel rendelkező gazdálkodó szerv látja el a szolgáltatást). Ha pedig járványveszély áll fenn a szolgáltatás kiesése miatt, akkor a hatóság részéről szükségellátásra kerül sor.

	hulladékgyűjtő pont (sziget)	hulladékgyűjtő udvar
szolgáltatás	szabványosított edényzet, amelyben kizárólag a megjelölt hulladékfajták szelektív elhelyezése lehetséges	átvétel, ideiglenes tárolás (elszállításig), felügyelet mellett
a begyűjtött hulladékok köre	másodnyersanyagként hasznosítható (veszélyesnek nem minősülő) háztartási hulladék (pl. üveg, papír, pet-palack)	hasznosítható háztartási hulladék, lomhulladék és akár veszélyes háztartási hulladékok is
rendelkezésre állás	nyitott, időben folyamatos	zárt begyűjtőhely, nyitva tartási idővel

18. táblázat: a begyűjtő helyek (gyűjtősziget és hulladékudvar) jellemzői.²⁷³

A közszolgáltatás az ingatlanhasználók által az ingatlanon gyűjtött vegyes és elkülönítetten gyűjtött hulladéokra; a hulladékgyűjtő pontra telepített gyűjtőedényben elhelyezett települési hulladékra; a hulladékgyűjtő udvarban átvett hulladékra; a lomtalanítás során átvett lomhulladékra; a gazdálkodó szervezetnek a háztartási hulladékhhoz hasonló hulladéka (ha azt a gazdálkodó szervezet elkülönítetten gyűjti és átadja); az átvételi helyen, speciális gyűjtőhelyen átvett vagy gyűjtőedényben, konténerben elhelyezett hulladékra; valamint az elhagyott vagy az ellenőrizetlen körülmények között elhelyezett hulladékra terjed ki. A 438/2012. (XII. 29.) sz. kormányrendeletnek megfelelően a közszolgáltató a közszolgáltatás körébe nem tartozó hulladékot is átvehet, de csak abból a célból, hogy saját létesítményében energetikai céllal hasznosítsa (elégesse) vagy lerakja. Kereskedelmi és közvetítői tevékenységet nem végezhet (ez nem zárja ki, hogy más hulladékkezelőnek adja tovább a közszolgáltatás során átvett hulladékot, ha pl. alvállalkozót vesz igénybe, vagy ha olyan veszélyes hulladékot is átvesz, amelyet speciális létesítményben kell kezelni).

A szolgáltatás helyi sajátosságait a helyi igényeknek megfelelően az **önkormányzat** állapítja meg **rendeletben**. Ebben rögzíti a közszolgáltatással *ellátott terület* határait, a közszolgáltatás során *elvégzendő hulladékgazdálkodási tevékenységeket* (pl. a hulladék gyűjtése, a gyűjtőjáratok gyakorisága), az időlegesen használt illetve *üdülőingatlanokra vonatkozó sajátos szabályokat* (pl. a gyűjtési időszak vagy a gyűjtőedények tekintetében), *szelektív gyűjtést írhat elő* (olyan esetben, amikor országos jogszabály ilyen kötelezettséget nem állapít meg), az ingatlanhasználót terhelő – miniszteri rendeletben nem szabályozott – díjat, stb. Korábban az önkormányzatok szabályozhatták a közszolgáltatási díj mértékét (az arányosság elvének és a hátrányos megkülönböztetés tilalmának megfelelően), 2012-ban azonban a díj felső határát már a Hgt. állapította meg. 2013-tól pedig a díjat *hatósági ármegállapítás* körében miniszteri rendelet rögzíti. A díj mértékére egyébként (a szolgáltatás költséghatékonyságára, minőségére, stb. tekintettel) a Magyar Energetikai és Közmű-szabályozási Hivatal tesz javaslatot, s a közszolgáltatóknál ő ellenőrzi a ténylegesen alkalmazott árak szabályszerűségét. A korábbi szabályozásnak megfelel, hogy az üdülők és egyéb, időlegesen

²⁷³ Hulladékgazdálkodási kézikönyv II. i.m., 22.

használt ingatlanok díja (arányosan) kevesebb az állandó lakóingatlanok díjánál, de nem lehet kevesebb az éves díj 50%-ánál.

Az Ab. korábbi gyakorlata jelentős mértékben járult hozzá a települési hulladékgazdálkodási szabályozás kialakulásához.²⁷⁴ Az önkormányzati rendeletekkel kapcsolatban a testület olyan elvi követelményeket rögzített, mint pl. hogy a díjmegállapítás szempontjait magas szintű jogszabályban kell rögzíteni; az önkormányzat határozattal nem rendezhet az állampolgárok széles körét érintő jogviszonyokat; az önkormányzat által megállapított (legmagasabb) díjnak (a keletkező/elszállított hulladék mennyiségével) arányosnak kell lennie (pl. üdülők esetén elvárható, hogy a díj mértéke alacsonyabb legyen, hiszen az ilyen ingatlanokat kevesebbet használják); vagy hogy a díj szabályozása nem lehet diszkriminatív. Azt a megdönthetetlen vélelmet is kimondta, hogy minden használatban lévő ingatlanon keletkezik hulladék (amelynek a környezet- és egészségvédelmi szempontból megfelelő kezeléséhez közérdek fűződik), ezért fennáll a díjfizetési kötelezettség (az ingatlanulajdonos tehát nem hivatkozhat arra, hogy nála nem keletkezett hulladék.). Ld. különösen a 6/1999. (IV. 21.) sz. határozatot, amellyel (hivatalból indított eljárásában) a testület a szakterület megfelelő szabályozására kötelezte a jogalkotót.

A települési önkormányzatok a közszolgáltatással kapcsolatos feladataikat **társulás** útján is elláthatják (ilyenkor egy-egy közszolgáltató szolgáltatási területe több településre terjed ki).

A közszolgáltatás igénybevételére az **ingatlanhasználók** kötelesek. (2013-ig a jogszabályok az ingatlanulajdonost, birtokost illetve használót – együtt: ingatlanulajdonost – jelölték meg a kötelezettség alanyaként, amihez képest az ingatlanhasználó megjelölése életszerűbb.) Ennek háttérében az a megdönthetetlen vélelem áll, hogy minden olyan ingatlanon, amit használnak, hulladék is keletkezik. Az ingatlanhasználó lehet magánszemély is és gazdálkodó szervezet is (utóbbinak csak a háztartásihoz hasonló hulladéka tekintetében állnak fenn a közszolgáltatással kapcsolatos kötelezettségei, vagyis a termelési hulladékra nem). Az ingatlanhasználók a közszolgáltatás igénybevétele körében kötelesek a hulladékot az ingatlanon (vagy közterület-használati engedély birtokában a közterületen) **gyűjteni**. **2015-től hulladéktípusok szerint elkülönítetten** kell e kötelezettséget teljesíteni. A hulladékot (kivéve, ha pl. a zöldhulladékot saját maga komposztálja) a közszolgáltatónak az önkormányzati rendeletben előírt rendszerességgel **át kell adni** (pl. a gyűjtőedény közterületre történő kihelyezésével vagy hulladékgyűjtő pontra, udvarba való elszállításával), valamint **közszolgáltatási díjat kell fizetni**.

5. 7. A veszélyes hulladékokra vonatkozó előírások

A Ht. ugyancsak külön foglalkozik a veszélyes hulladékokkal. A törvénybe be nem került követelményeket a 98/2001. (VI. 15.) sz. kormányrendelet, illetve a veszélyes hulladékok egyes speciális fajtáiról szóló jogszabályok rendezik.

²⁷⁴ Hulladékgazdálkodási kézikönyv I., szerk. Bándi Gyula, KJK-KERSZÖV, Budapest, 2002, 147-152.

Ide tartoznak, pl. az elemek és akkumulátorok kezeléséről, a hulladékolajokról, vagy az elektromos és elektronikai készülékek, illetve hulladékaik kezeléséről szóló miniszteri rendeletek.

A veszélyes tulajdonsággal rendelkező hulladékok felsorolását – mint említettük – a hulladékjegyzékben találjuk meg. E listában a csillaggal megjelölt tételek jelentik azon hulladékokat, amelyekről már bebizonyosodott, hogy a veszélyességi jellemzők legalább egyikével bírnak. Azokat a hulladékokat, amelyek a jegyzékbe nem sorolhatók be, azonban a veszélyességi jellemzők valamelyikével rendelkeznek, veszélyes hulladéknak kell minősíteni. Mint az elővigyázatosság alapelvével kapcsolatban említettük (a II. fejezet 1. pontjában), az ismeretlen összetételű hulladékok tekintetében vélelmezni kell a hulladék veszélyességét mindaddig, amíg a minősítéssel jogerősen be nem bizonyított, meg nem állapított veszélytelensége.

A hulladék besorolását a termelő saját felelősségére végzi, de a környezetvédelmi hatóság ellenőrizheti ennek helytálló voltát. Ha kétsége merül fel, kérheti a besorolásnak a mérésekkel történő igazolását, vagy akár a hulladék minősítését is kezdeményezheti.

A *minősítési eljárás* általában a *hulladék termelőjének, vagy kezelőjének kérelmére* indul. A kérelmet a kérelmező által elvégzett, megalapozó vizsgálatokról készült jegyzőkönyvvel, illetve szakértői véleménnyel alátámasztva kell a hulladék keletkezésének, illetve kezelésének helye szerint illetékes környezetvédelmi hatóságnak benyújtani.

A megalapozó vizsgálatokat kizárólag a hulladékok vizsgálatára akkreditált szervezetek, laboratóriumok végezhetik. Ezek fizikai, kémiai, ökotoxikológiai, toxicitási vizsgálatokat, adott esetben mutagenitási, valamint mikrobiológiai fertőzőképességi vizsgálatokat is jelentenek.

A minősítésről szóló határozatot az *országos zöldhatóság* adja ki. A főfelügyelőség munkáját e területen egy ún. *Hulladékminősítő Bizottság* segíti, a minősítés eredményéről készített állásfoglalásával.

A veszélyes hulladékokkal kapcsolatos speciális rendelkezések jó része az elővigyázatosság elvére épül. Ez a kiindulópontja annak, hogy *minden veszélyes hulladékkal kapcsolatos tevékenység és beruházás környezeti hatásvizsgálat-, illetve egységes környezethasználati engedélyköteles*. Ennek a jelentősége abban áll, hogy a veszélyes hulladékok kezelése sok esetben maga is környezeti károkat okozhat.

A veszélyes hulladék kezelési lehetőségei közül az ártalmatlanítás ellenében mindig *elsőbbiséget élvez a hasznosítás*. A hasznosításnak három módja lehetséges: a *regenerálás* (visszanyerés), az *alapanyagként vagy terméként való felhasználás* (újrafeldolgozás), valamint a *termikus hasznosítás* (energetikai hasznosítás).

Jóllehet az anyagában való hasznosítás előnyösebb, s ennek megfelelően a termikus módszerhez képest elsőbbiséget kell annak biztosítani, a veszélyes hulladékok esetén az égetés nem feltétlenül minősül ártalmatlanításnak, hanem hasznosításként is felfogható. Hasznosításnak tekinthető ugyanis a magas energiataralmú hulladékok olyan elégetése is, amikor az eljárás pozitív ener-

giamérleggel folytatható, és a felszabaduló hőt közvetlenül vagy közvetve energiaforrásként (pl.: fűtőanyagként) használják.

A kezelésnek **tervszerűen** kell történnie, amit hulladékgazdálkodási tervnek az elkészítése kell, hogy biztosítson. A hatósági felügyeletet szolgálja a *bejelentési kötelezettség, az (éves) anyagmérleg készítésére vonatkozó kötelezettség, az üzemnapló, valamint a termelői, tárolói és kezelői nyilvántartás vezetése*. A veszélyes hulladék sorsának ilyen módon történő nyomon követése tagadhatatlanul fontos a védelmi intézkedések meghatározásához, ellenőrzéséhez, továbbá a veszélyes hulladékkal való gazdálkodás tervezéséhez.

Általános követelmény a veszélyes hulladékok kezelésével szemben, hogy engedély nélkül tilos az ilyen hulladékokat más hulladékokkal illetve anyagokkal keverni, hígítani. E tevékenységek nem engedélyezhetők annak érdekében, hogy a hulladék (a veszélyes összetevők arányának határérték alá csökkenése révén) ne minősüljön veszélyesnek.

Nagyon sok olyan veszélyeshulladék-kezelő eljárás, technológia, berendezés, az egyes technológiák alkalmazásakor felhasználható eszköz létezik, amelyik a hasonló típusú hulladékok kezelésekor több helyen, illetve többfajta hulladék kezeléséhez is igénybe vehető. Ezek egységes értékelésére a rendelet bevezette az ún. **technológia-minősítés** intézményét. Ennek segítségével megállapítható, hogy a technológia megfelelő alkalmazásával a veszélyes hulladék mennyire válik ártalmatlanná (az eljárás milyen mértékben alkalmas az adott típusú veszélyes hulladék kezelésére, mekkora biztonságot garantál, s milyen eredményre vezet). A minősítést a veszélyes hulladék kezelési technológiájának az alkalmazója kérheti. Ez vonatkozhat az országban már használt, illetve még nem alkalmazott új technológiára, az ahhoz kapcsolódó egyes berendezésekre, valamint a velük végzett műveletekre. A minősített technológia az ország területén bárhol alkalmazhatóvá válik az adott hulladékok kezelésére (figyelembe véve természetesen a helyi körülményeket is). A technológiaminősítési eljárást a már korábban említett *Hulladékmínősítő Bizottság* végzi, amelynek a szakvéleménye alapján a *főfelügyelőség* határoz.

6. A természetvédelem joga

Első lépésben az ún. Natura 2000 európai természetmegőrzési rendszer kereteit mutatjuk be, amit a magyar szabályozás követ. Az uniós rendszer a nemzeti szabályozást nem írja felül, ezért a két szabályozási szint sem tartalmában sem szerkezetében nem követi egymást, hanem illeszkedik egymásba. Ennek megfelelően a Natura 2000 hazai követelményeit is bemutatjuk ugyan, de a természetvédelméről szóló törvény által felvázolt rendszerben, a természeti területek és természeti értékek védelmének szabályai közt, mintegy átmeneti kategóriaként. Bemutatjuk a védelmi szinteket, a védelem és a megőrzés főbb eszközeit, eljárásait. A fejezet végén helyeztük el az ún. általános védelemhez tartozó, de külön törvényekben megállapított szabályokat (erdő-, vad- és halvédelem).

A természetvédelem a környezetvédelem sajátosan összetett alrendszere, amely a mezőgazdasági tevékenység (különösen az erdőgazdálkodás és a vadászat,

madarászat) szabályaiból nőtt ki. Bizonyos fokú különállással is jellemezhető, ami többek közt arra vezethető vissza, hogy tárgya is sajátos és összetett – magában foglalja a természet élő és élettelen értékeit, az élőlényektől a tájon át az ásványokig –, s hazánkban a szabályozása, illetve szervezete a környezetvédelem más területeit megelőzően alakult ki (1935). Ez az a szakterület, amelyen a védelem kevésbé az emberi életfeltételek biztosítását, mint inkább *a természeti rendszerek és folyamatok változatosságának, érintetlenségének a megőrzését szolgálja.*

Az élővilág – amelynek, ne feledjük: az ember is része – a többi környezeti elemhez hasonlóan életfeltétel, hiszen az élőlények az ökológiai rendszerben (a természetes ökoszisztémában) egymásra vannak utalva, pl. a tápláléklánc révén (az élelmiszerek előteremtéséhez tehát szükségünk van az élővilágra, mégpedig nem csak az élelmiszernövényekre és állatokra, hiszen az ökoszisztéma zavartalan működése roppant fajgazdagságot feltételez). Az ember számos élőlénnel (pl. mikroorganizmussal) él együtt, amelyek számára védelmet is nyújtanak.

Közvetve valamennyi környezeti elem minőségének romlása befolyásolja az élővilág állapotát is. A közvetlenül a természeti rendszereket érő, emberi eredetű káros hatások közt tartjuk számon, többek között az élőhelyek fragmentálódását (infrastrukturális beruházások miatti széttöredezését), a biológiai sokféleség (fajok, élőhelytípusok, tájak gazdagságának a) csökkenését (pl. a monokultúrális mezőgazdaság, a növényvédőszeres alkalmazása miatt), a természetes vagy természetközeli állapotú területek csökkenését (pl. a városi területek, hulladéklerakók terjedése miatt), a ritka illetve veszélyeztetett állatfajok egyedeinek vadászatát vagy gyűjtését (2013-ban mintegy 30.000 elefánt kilövését regisztrálták), az erdőirtást különösen az őserdők esetében (megjegyezzük, hogy hazánk területének erdősültsége javult ugyan a 20. század utolsó harmadában, de az erdei életközösségek gazdagsága csökkent, pl. tájidegen fajok telepítése miatt), az élővilág túlzott igénybevétele (pl. túlhalászat az Atlanti-óceánon), tájidegen fajok behurcolását (pl. a méhészek által betelepített selyemkóró agresszív gyomként viselkedik, a parlagfű allergiát is okoz), a tengeri olajkatasztrófákat, stb. Természetvédelmi szempontból olyan tevékenységeknek is jelentősége van, amelyek más szabályozási területeken nem vagy csak alig szerepelnek (sport, turizmus).²⁷⁵

A nemzetközi összefogásnak nagy hagyományai vannak e területen, a szabályozás kiterjed, pl. a nemzetközi jelentőségű vizes élőhelyeknek (Ramsari Egyezmény, 1971), a világ kulturális és természeti örökségének (Párizsi Egyezmény, 1985) a védelmére, illetve a veszélyeztetett állat- és növényfajok nemzetközi kereskedelmének a korlátozására (Washingtoni Egyezmény, 1973). Az EU mindezen egyezményeknek részese, az egyezmények végrehajtására rendeletek születtek, amelyek a tagállamokban közvetlenül alkalmazandók.

²⁷⁵ Ld. pl. Környezetten i.m., 96-148, KERÉNYI, Általános környezetvédelem i.m., 184-203.; FAZEKAS István, MARTONNÉ ERDŐS Katalin, A turizmus környezetvédelmi vonatkozásai az Európai Unióban, Debreceni Szemle 2002/4, 622-638.

6. 1. Az Európai Unió természetvédelmi szabályozása

Az Európai Unió saját természetvédelmi szabályozása két fő részre bontható. Az egyik rész azon jogi aktusok köre, amelyek nemzetközi szerződéseket ültetnek át az Európai Unió jogába (pl. a 338/97/EK rendelet a vadon élő állat- és növényfajok számára kereskedelmük szabályozása által biztosított védelemről).²⁷⁶ A jogi aktusok másik körét az EU ún. „saját termékei” jelentik. E körből azt a két jogszabályt kell kiemelni, amelyek a közösségi természetvédelmi jog gerincét képezik: a vadon élő madarokról szóló 2009/147/EK irányelv, vagyis a **madárvédelmi irányelv** (a szabályozás bevezetése eredetileg a 409/79. sz. EGK tanácsi irányelvvel történt, valamint a természetes élőhelyek, illetve a vadon élő növények és állatok élőhelyeinek megőrzéséről szóló 43/92. sz. EGK tanácsi irányelv, az ún. **élőhely-védelmi irányelv**. Ez a két irányelv alkotja az EU legfontosabb természetvédelmi programjának, a Natura 2000 rendszernek a jogszabályi hátterét. A **Natura 2000 rendszere** hozzájárul ahhoz az EU által deklarált célkitűzéshez, miszerint 2020-ra meg kellene állítani a biológiai sokféleség drasztikus mértékű csökkenését és az ökoszisztéma-szolgáltatások (pl. méhek általi beporzás) romlását.

Az Európai Unió mindezt azonban nem a hagyományos módon – vagyis a védelemre érdemes fajok és élőhelyek rezervátum jellegű, körülhatárolt egységekben (pl. nemzeti parkokban) történő megőrzésén keresztül (ún. *izolációs modell*) – teszi, hanem egy olyan élőhely-hálózat kialakításával, amely biztosítja a fajok mozgását, vándorlását a természetes vagy természetközeli élőhelyek között is (ún. *integrációs modell*). E megközelítés mögött az a felismerés áll, hogy a természetes sokfajú közösségek nyitottak, s változnak.

A madárvédelmi és élőhely-védelmi irányelv alapján a tagállamoknak ki kellett jelölniük azokat a területeket (különleges madárvédelmi területeket és különleges természet-megőrzési területeket), amelyek tudományos szempontból természetvédelmi oltalomra érdemesek. Ehhez a kijelölés objektív szempontjait (pl. az adott életföldrajzi régióban védelemre szoruló élőhely-típusok, növény- és állatfajok megnevezését) maguk az irányelvek rögzítik.

A kijelölési folyamat eredményeként az Európai Unió területének közel 20%-a Natura 2000 terület lett.²⁷⁷ A kijelölési folyamat azonban korántsem volt zökkenőmentes. A tagállamok a madárvédelmi irányelv implementációja során mindent megtettek, hogy a gazdasági érdekek védelmében csak a legszükségesebb területeket jelöljék különleges madárvédelmi területnek. Emiatt számos esetben hozott az EU Bírósága elmarasztaló ítéletet a tagállamokkal szemben (lásd pl. a C-44/95 sz. Lappel Bank ügyet vagy a C-355/90 sz. Santona mocsarak ügyét). Az Európai Bíróság jogfejlesztő értelmezése kellett ahhoz, hogy az irányelv célja megvalósulhasson, és valóban minden olyan területet különleges madárvédelmi területnek jelöljenek a tagállamok, amely tudományos szempontból indokolható.

Az élőhely-védelmi irányelv megalkotása során – tanulva a madárvédelmi irányelv tapasztalataiból – a jogalkotók már ügyeltek arra, hogy a tagállamok ne

²⁷⁶ Az Európai Unió környezetvédelmi szabályozása i.m., 495-498.

²⁷⁷ Napjainkra a Natura 2000 kiterjedése eléri Német-, Cseh- és Lengyelország együttes területét. – BÁNDI, Natura 2000 jubileum i.m., 11.

kapjanak túlzottan széles mozgásteret a különleges természet-megőrzési **területek kijelölésénél**. Ennek eredményeképpen a különleges természet-megőrzési területeket egy *négy lépcsős eljárás* során jelölték ki (szemben a madárvédelmi területekkel, amelyek létrejöttéhez elegendő volt csupán a tagállamok döntése). Az eljárás első szakaszában minden tagállamnak ki kellett alakítania az *ún. javasolt közösségi jelentőségű területek* nemzeti listáját. A tagállami javaslatokat az Európai Bizottság szakértőkkel ún. biogeográfiai (életföldrajzi) szemináriumokon megtárgyalta, szükség esetén átdolgozta, és véglegesítette. A harmadik lépcsőben a Bizottság határozatában állapította meg a *közösségi jelentőségű területeket*, és végül negyedik mozzanatként a tagállamok feladata volt azokat legkésőbb 6 éven belül *különleges természet-megőrzési területté* nyilvánítani. A különleges madárvédelmi területek tekintetében a tagállamoknak meg kell tenniük a szükséges intézkedéseket az élőhelyek szennyezésének vagy elpusztításának, illetve a madarak bármiféle zavarásának elkerülése érdekében. Az élőhely-védelmi irányelv is megköveteli a tagállamoktól, hogy megakadályozzák a természetes élőhelyek illetve a fajok élőhelyeinek megromlását valamint azon fajok zavarását, melyeknek védelmére a területet védetté nyilvánították, amennyiben ez a zavarás az irányelv céljaira figyelemmel jelentős lenne. Az irányelv **hatásvizsgálat** (hatásbecslés) lefolytatását követeli meg minden olyan esetben, amikor egy terv, vagy beruházás az érintett Natura 2000 területre jelentős hatást gyakorol (-hat). Amennyiben a természeti területre gyakorolt hatások vizsgálata *kedvezőtlen eredményeket* vetít előre, úgy csak abban az esetben lehet végrehajtani a tervet, vagy engedélyezni a beruházást, ha azt valamely elsődlegesen fontos, társadalmi vagy gazdasági jellegű közösségi érdek indokolja, nincs *alternatív megoldás* és a tagállam minden szükséges *kiegyenlítő intézkedést* megtesz a Natura 2000 általános egységességének megóvása érdekében.²⁷⁸ Ha az érintett terület ún. **elsődleges fontosságú természetes élőhelytípust** foglal magában, illetve *veszélyeztetett faj* élőhelyül szolgál, úgy kizárólag az emberi egészséggel, a közbiztonsággal vagy a környezet szempontjából elsődlegesen fontos előnyökkel kapcsolatos, továbbá – a Bizottság véleménye szerint – a közérdek kényszerítő indokain alapuló szempontokat lehet kivételként érvényesíteni.

Az Európai Bíróság a *Leybucht-ügyben* (C-57/89 sz. ügy) ennek a rendelkezésnek a kapcsán rögzítette, hogy a gazdasági érdek önmagában nem lehet alapja a különleges madárvédelmi területek pusztításának. Ebben az ügyben az volt az egyik nagy kérdés, hogy vajon a tagállamoknak ugyanolyan mérlegelési jogkörük van-e a kijelölt területek csökkentésére, mint a területek kijelölésére. A Bíróság szerint e kérdésre nemleges a válasz; a tagállamok csak kivételesen, az ökológiai érdekeknél magasabb rendű közérdek érvényesítése érdekében csökkenthetik a kijelölt területet. Egy tengeri öböl gátjának a megerősítése gazdasági és rekreációs érdekből nem felel meg e követelménynek, kellően nyomós ok lehet azonban, ha a beruházást az árvízveszély és azzal összefüggésben a part védelme (közvetve az élet és az egészség védelme) teszi szükségessé.

²⁷⁸ BÁNDI, Natura 2000 jubileum... i.m., 15.

6. 2. A természetvédelmi szabályozás alapjai, az általános védelem Magyarországon, erdő-, vad- és halvédelem

a) Hazánkban – mint említettük – a természetvédelem gyökerei messzire nyúlnak, s a szabályozás számos nemzeti sajátossággal bír, amelyek az európai jogból nem vezethetők le.

A magyar természetvédelemnek persze a tárgya is egyedülálló, hiszen hazánk bővelkedik olyan fajokban, amelyek a Kárpát-medencétől északra, illetve nyugatra már nem, vagy alig fordulnak elő, és viszonylag sok a bennszülött faj is. A Kárpát-medencét a sajátos éghajlati, a domborzati és a vízrajzi adottságok hatására kialakult, egyedi tájak változatossága is jellemzi. Az állat- és növényfajok sajátos társulásokat, életközösségeket alakítottak ki, amelyek egyedi módon illeszkednek egymáshoz. Ugyanakkor a (még) megmaradt természetközeli élőhelyek (a homoki- és szikes gyepek, lejtőssztyepp-, láp- és mocsárrétek) nem elsősorban a természetvédelmi tevékenységnek köszönhetik fennmaradásukat, hanem a hagyományos gazdálkodásnak (legeltetés, kaszálás).

A hazai szabályozás legmagasabb szintű összefoglalása a **Kvt-ben**, illetve a természet védelméről szóló, külön törvényben történt meg. A Kvt-n belül a természetvédelemre vonatkozó követelmények **első sorban az élővilág védelme körében található meg, de a vízvédelemhez és a földvédelemhez is kapcsolódnak természetvédelmi szempontok** (pl. a vizes élőhelyek vagy a föld, illetve a táj védelmén keresztül). A környezetvédelmi törvény az élővilágot a környezeti elemek egyikeként kezeli, az élővilág-védelem alatt pedig **valamennyi élő szervezet (mikroorganizmusok, gombák, növények és állatok fajai, alfajai, változatai), azok életközösségei és élőhelyei védelmét, megőrzését** érti.

Ennek érdekében az élővilág igénybevétele mértékének és helyének szabályozására jogszabály vagy hatósági határozat **igénybevételi határértéket** állapíthat meg.

Erre kevés példa van, mint amilyen az éti csiga hasznosításának módját, igénybevételi határértékét meghatározó, évente kiadott környezetvédelmi miniszteri rendelet. Megemlítjük még, hogy az igénybevételhez kötődnek a különböző járulékok is, mint az ún. erdőfenntartási járulék és a vadvédelmi hozzájárulás.

A **természetvédelmi törvény** az 1996. évi LIII. törvény (Tvt.), amely a természetvédelem tárgyát a Kvt-nél jóval szélesebben határozza meg. Eszerint **nem csupán az állat- és növénytani szempontból**, hanem **a földtani, víztani, tájképi és kultúrtörténeti szempontból védelemre érdemes értékek, területek fenntartása, javítása, helyreállítása is a természetvédelemhez tartozik**.

A természetvédelem definíciója is utal arra, hogy e területen két különböző, egymást kiegészítő tevékenységet lehet elkülöníteni. A **védelem** az oltalom alatt álló területek, valamint állat- és növényfajok, növénytársulások külső negatív hatások ellen való megóvását jelenti (izoláció). Ehhez képest a **megőrzés** az oltalom alatt álló természeti területek, értékek állapotának – növényzetének, állatvilágának, vízháztartásának, kémiai összetételének – a fenntartását, javítását és visszaállítását jelenti. Ez a különbség természetesen eltérő szabályozási mód-szerekben is meg jelenik.

A *védelem*, alapvetően a külső (emberi, állati) hatástól védő szabályozást igényel, amelyben az állam különböző tilalmakkal, korlátozásokkal él, s azokat a kormányhivatal környezetvédelmi és természetvédelmi főosztálya hatóságként érvényesíti. A *megőrzés* ehhez képest aktív vagyongazdálkodási tevékenység, a természetvédelmi kezelést lehetővé tevő szabályozást kíván. Itt a természetvédelmi igazgatás szerve a nemzeti park igazgatóság, amely polgári jogi jogalanyként jelenik meg, pl. a természetvédelmi kezelésre irányuló, haszonbérleti szerződések megkötésével.

A Kvt. és a Tvt. alapján tehát a természet egésze jogi védelemre érdemes, a szabályozás *az élet* – más jogterületekkel szemben nem (csak) az emberi élet – *védelme* a kiindulópont.²⁷⁹ A természetvédelmi törvény alapján ugyanakkor *a védelemnek három szintje* (fokozata) létezik. Az *általános védelem kiterjed* a természeti és kulturális értékek mindegyikére. *Kiemelt védelemről* viszont csak egy ennél szűkebb körben, a *természetvédelmi oltalom (védetség) alatt* álló értékek és területek esetében beszélhetünk. A *harmadik szint e kettő között helyezhető el* (ennek nincs neve), ide olyan követelmények tartoznak, amelyek még nem biztosítanak kiemelt oltalmat, de erősebben érvényesítik a természetvédelmi szempontokat az általános védelemnél.

A védelem szintje	Általános védelem	Köztes védelem	Kiemelt védelem
A védelem tárgya (a védendő érték/terület) típusa	Növény- és állatfajok	Natura 2000 területek	Védett természeti értékek
	Élőhelyek	Természeti területek	Védett természeti területek
	Táj	Érzékeny természeti területek	Barlangok
	Földtani értékek	Ökológiai folyosók	Védett ásványok

19. táblázat: a természetvédelmi szabályozás rendszere.

Kiemelt oltalomról beszélhetünk a védett természeti értékek, a védett természeti területek, a védett ásványok és a barlangok esetén. A kiemelt és az általános védelem közötti átmenetet képez a természeti területek, az ökológiai folyosók, az érzékeny természeti területek és a Natura 2000 területek védelme. S végül általános védelemről van szó az összes többi növény- és állatfaj, illetve élőhely, valamint a táj és a földtani értékek tekintetében. Az egyes védelmi szintek szabályai egymásra épülnek: pl. egy Natura 2000 terület adott esetben kiemelt oltalom alá is eshet.

b) Az *általános védelem* normái önmagukban ritkán, általában csak a mező-, erdő-, vad-, nádgazdálkodás és halászat normáival együtt értelmezhetők. Ilyenek a Tvt. következő előírásai:

- a tájhasznosítás és a természeti értékek felhasználása során *meg kell őrizni a táj természetes és természet közeli állapotát, a táj esztétikai adottságait és a jellegét meghatározó természeti értékeket, természeti rendszereket és az egyedi tájértékeket*;
- a vadon élő szervezetek igénybevételével és terhelésével járó tevékenységeket *a természeti értékek és rendszerek működőképességét és a biológiai sokféleséget fenntartva* kell végezni;

²⁷⁹ KERÉNYI Attila, Környezetvédelmi elvek a gyakorlatban, Kossuth Egyetemi Kiadó, Debrecen, 2002, 39-40.

- *a vadgazdálkodás, vadászat, halgazdálkodás, halászat és horgászat során biztosítani kell a természet védelméhez fűződő érdekek érvényesülését, a biológiai sokféleségére alapozott, fenntartható használatot.*

Ezek a keretjellegű, általános követelmények a védelem szintjét jelölik ki, de közvetlenül nem érvényesíthetők (pl. szankcióval). A Kvt. követelményeit gyakran *szabványok* egészítik ki (pl. az egyes létesítmények tájba illesztése, vagy a madárvédelmi berendezések kialakítása tekintetében). Mindezek a különböző tevékenységek szabályozásakor, illetve engedélyezésekor olyan szempontokat jelentenek, amelyekre tekintettel kell lenni (integráció).

Így, Pl. a nem halászható, horgászható, illetve vadászható fajok körének, és a halászati, vadászati tilalmak meghatározásánál a Tvt. a gazdálkodási szempontokkal azonos súlyt biztosít a természetvédelmi érdekeknek, függetlenül a természeti értékek védett voltától. A zöldhatóság, mint szakhatóság számos engedélyezési eljárásban vesz részt eljáró vagy szakhatóságként, s érvényesíti a természetvédelmi és tájvédelmi szempontokat. Pl. a környezeti hatásvizsgálat részeként természeti állapotfelmérés is készül, amelyben be kell mutatni az érintett (akár védett, akár nem védett) terület természeti értékeit, azok helyzetét; a természeti értékeket jelentősen befolyásoló, veszélyeztető, károsító tevékenységeket; valamint a tervezett tevékenységek megvalósítása nyomán várható változásokat, illetve a megelőző intézkedéseket.

c) A természetvédelmi jogszabályokon túl – ahogyan arra az általános védelem körében utaltunk – további jogforrások is megállapítanak követelményeket az élővilág egy-egy meghatározott része tekintetében. Kiemelkedik ezek közül az erdőről, az erdő védelméről és az erdőgazdálkodásról szóló 2009. évi XXXVII. törvény, a vad védelméről, a vadgazdálkodásról, valamint a vadásatról szóló 1996. évi LV. törvény, illetve a halgazdálkodásról és a hal védelméről szóló 2013. évi CII. törvény.

Ezek esetében a természetvédelemhez kapcsolódó (esetenként azzal átfedésben lévő), de attól több tekintetben eltérő szabályozási területekről van szó. Az erdő-, hal- és vadgazdálkodás joga olyan, alapvetően gazdálkodási normákból áll, amelyek ágazati szemléletűek (ehhez képest a természetvédelem ágazatok feletti). E területek hatósági szervezete is elkülönül a természetvédelmi igazgatástól, hiszen itt a hatósági feladatokat a Nemzeti Élelmiszerlánc-biztonsági Hivatal területi szakigazgatási szervei látják el. A gazdálkodási tevékenység módszereihez, formáihoz ma már környezetvédelmi elvárások kapcsolódnak (külső integráció). A különböző eljárások során ez a zöldhatóságok szakhatósági közreműködésében is kifejezésre jut.

A követelmények *egyszerre érvényesítik a gazdálkodási, azon belül az erőforrás hosszú távú megőrzésére irányuló, és az általános, környezet- illetve természetvédelmi szempontokat.* Az alábbiakban két terület, mégpedig az erdő- és a vadvédelem alapvető normáit tekintjük át.

Ezeket a természetvédelmi törvénnyel közös szabályozási filozófia alapján fogadták el. A jogszabályok rendelkezései tükrözik és hangsúlyozzák azt, hogy a természeti erőforrások hasznai iránt egyre nő a társadalmi igény. Ezek a hasznok messze túlmutatnak a szűk értelemben vett gazdasági hasznokon, s a közjóléti, illetve ökológiai hasznok körébe tartoznak.

d) *Az erdő védelméről és az erdőgazdálkodásról szóló törvénynek* a címe is jelzi, hogy a szabályozás filozófiája tekintettel van a fenntartható fejlődés környezetpolitika elvére. A szabályozás hatálya az erdőkre, azok élő és élettelen alkotóelemeire (pl. az erdő talajára, az életközösség elemeire – nem csak a fákra), a külterületi fásításokra, valamint az erdészeti létesítményekre terjed ki. A törvény alkalmazásában erdő:

- az ún. Országos Erdőállomány Adattárban erdőként nyilvántartott területet,
- az olyan erdei fafajokból álló faállomány, amelynek területe (a szélső fák töben mért távolságát tekintve átlagosan) legalább húsz méter széles, természetbeni kiterjedése az ötezer négyzetmétert eléri, átlagmagassága a 2 métert meghaladja és a talajt legalább ötven százalékos (illetve, ahol a fák legfontosabb szerepe a talajvédelem, ott elég a 30%) mértékben fedi;
- az időlegesen igénybe vett erdő területe (ahonnan a fákat kivágták);
- a nyiladék (az erdő térbeli tagolását vagy a vonalas jellegű létesítmények fenntartását szolgáló, mesterségesen kialakított, fátlan terület) és a tűzpászta (az erdők tűz elleni védelmét szolgáló, mesterségesen kialakított, fátlan terület), amennyiben azok átlagos szélessége 6 méternél kisebb.

Az erdőállománnyal való gazdálkodás kereteit minden erdő esetében annak rendeltetése határozza meg. *Az erdő elsődleges rendeltetése* háromféle lehet: védelmi, gazdasági és közjóléti rendeltetés.

A *védelmi erdő*, védő- vagy védett erdő lehet. A *védőerdő* valamely más (természeti vagy épített) *környezeti érték védelmét szolgálhatja*. Ilyen, pl. a talajvédelmi véderdő (ld. Tft.), a településvédelmi véderdő (pl. ipari létesítmények és lakott területek között, levegő- és zajvédelmi céllal), a folyók és csatornák védelmi erdősávja (a part vagy a védmű védelmében), vagy a műtárgyvédelmi erdő (pl. utak erdősávjai a hófúvás, szélleökések hatásainak csökkentésére). A *védtett erdő* természetvédelmi oltalmának szabályait pedig már érintettük az előző pontban.

Az Alkotmánybíróság több határozatában is (ld. 484/B/1996., illetve 1347/B/1996. sz. határozat) azt emelte ki, hogy az erdő esetében a tulajdonjog szociális kötöttsége erősebb, mint más ingatlanok esetében. Az erdő ökológiai és közjóléti funkcióira tekintettel a tulajdonjog nagyobb mértékben korlátozható, pl. a társult erdőgazdálkodási kötelezettség előírása, vagy az általánosnál szigorúbb területhasználati (építésügyi) korlátozások révén.

Az erdők *többnyire gazdasági rendeltetésűek*, ami azt jelenti, hogy hasznosításuk (fakitermelés, a vadászati jog gyakorlása, a méhészet, illetve az erdei termékek gyűjtése) az elsődleges érdek. Ehhez is kapcsolódnak azonban környezeti szempontok. A *tartamosság* (fenntarthatóság) biztosítéka pl. a *szakszerűség és a tervszerűség* előírása. Fakitermelésre pl., csak jóváhagyott terv és előzetes bejelentés alapján kerülhet sor, s az erdőgazdálkodót újratelepítési kötelezettség terheli.

Abban az esetben, ha a fakitermelésre a tervtől eltérően kerül sor (pl. az erdőgazdálkodó tarvágást végez) és ezzel az erdőt olyan károsodás éri, amely csak beavatkozással állítható helyre – jelen

esetben az újraterelítés ennek minősül – megállapítható a környezetkárosítás büntette (az alább említett, közigazgatási szankción túlmenően).²⁸⁰

Az erdők (állati és növényi károsítók, vadkárok, erdőtüzek, káros természeti hatások, szakszerűtlen emberi beavatkozások elleni) **védelmének eszközei:**

- az erdő **kötelező őrzése** (erdőőrrel, aki jelezheti a károsítókat, intézkedhet a fatolvajjal szemben),
- **tilalmak**, pl. az erdő talajának letermelésére, a hulladék elhelyezésére, a megújulást veszélyeztető haszonvételekre (legeltetés, makkoltatás), vagy időszakonként a tűzgyújtásra,
- **a látogatás szabályai**, amelyek szerint az erdő területére pihenési céllal, gyalogosan bárki beléphet, kivéve a természetvédelmi vagy honvédelmi területeket; tüzet rakni csak kijelölt helyen szabad; illetve, pl. fakitermelés idején az erdőgazdálkodó maga is korlátozhatja a belépést,
- az erdőgazdálkodóval szemben (pl. bejelentés nélküli fakitermelés esetén) kiszabható **erdőgazdálkodási bírság**,²⁸¹ és az erdőben kárt okozó, kívülről személyekkel (vadász, látogató) szemben kiszabható **erdővédelmi bírság**.

Az erdőket fenyegető veszélyek közül ki kell emelni az illegális fakitermelést és az erdei tüzeket. Példaként említhető a Sajóládi-erdő esete, amely Natura 2000 terület volt, s ahonnan a környékbeli lakosok – a hatóságok tudtával, de erőyes fellépésének hiányában – vágták ki a fákat. Az ügyben az Európai Bizottság eljárást is indított. Az erdőtüzek tekintetében egyfelől visszautalunk a tankönyv II. 2.1. pontjára (miszerint e területen uniós támogatási rendszer működik), másfelől pedig arra, hogy a tűzgyújtás szempontjából leginkább veszélyeztetettnek éppen az erdőterületek minősülnek. Erdőterületeken tüzet rakni ezért csak a kijelölt tűzakaró területeken lehetséges, de fokozott tűzveszély esetén itt is megtiltható. A tűzoltás a tűzoltóság és az erdőgazdálkodó együttes feladata. Az erdőgazdálkodó a tűzveszélyességi területekhez képest köteles megfelelő számú oltóanyagot és segédszemélyzetet biztosítani az erdei tüzek oltásához.²⁸²

e) A vad védelméről, a vadgazdálkodásról és a vadászatról szóló törvény címe is említésre méltó, hiszen (a szabályozási célok sorrendjével) a szabályozás filozófiájában jelez sajátos megközelítést. A szabályozás **a jogszabályban meghatározott fajú, vadászható vadakra terjed ki**. Ha a vadat (engedély alapján) háziasítják, arra már nem e törvény, hanem pl. az állatvédelem, állategészségügy, állattenyésztés normái vonatkoznak. A szabályozás alapvetően a **vadászterületeken érvényesül**, hatálya az azokon kívül eső területekre (települések belterülete, közutak, temetők, stb.) csak kivételesen (pl. a vad által okozott károkért való felelősség szabályozása körében) terjed ki. A szabályozás határterülete egyfelől itt is a **természetvédelem** (hiszen a vad az életközösség része, még ha vadászható is), másrészt pedig az **állatvédelem** (pl. a kínzástól a háziállatok mellett a vadakat is védeni kell.)

²⁸⁰ Zöldhatósági Közlemények 2009/3, 2-6. (Legfelsőbb Bíróság Bfv. I. 854/2007.)

²⁸¹ HEGYES Péter, Az erdő művelési ágú termőföldek minőségi védelme: Az illegális fakitermelés jogi minősítése, in: Az európai földszabályozás aktuális kihívásai, szerk. Csák Csilla, Novotni Alapítvány, Miskolc, 2010, 132-135.

²⁸² GYURÁN Ildikó, OLAJOS István, Magyar Nemzeti Jelentés – Földhasználat és földvédelem a tagállamok jogában, Agrár- és Környezetjog, 2012/12, 96-99.

Itt is alapelve a gazdálkodási normáknak a **szakszerűség és a tervszerűség**, számos, az erdőgazdálkodásra nézve előírt követelmény párhuzamos alkalmazásával. A vadgazdálkodás és a vadászat szakmai szabályain túlmenően itt is nagy jelentősége van:

- a **kötelezettségeknek**, pl. a **vadállomány őrzésére** (vadőr, hivatásos vadász alkalmazására) vagy az **életfeltételek biztosítására** (mint az élőhely védelme, a vadak téli etetése),
- a **tilalmaknak**, pl. a vad és élőhelyének megzavarására (a mezőgazdasági tevékenység gyakorlása során ennek érdekében a vadászatra jogosulttal való együttműködési kötelezettség fakad ebből, de az erdőlátogatóra is érvényes a tilalom, sőt, vadászat kivételével a vadászatra jogosulttal szemben is érvényes), és egyes vadászati módszerek, eszközök alkalmazására (csapdával elejtés, állatkinzás, ez utóbbi tilalom a vad megsebzése esetén azonnali felkutatási és elpusztítási kötelezettségébe fordul át) vonatkozóan,
- és a szankcióknak, amelyek az erdőgazdálkodás bírságaihoz hasonlítható **vadgazdálkodási és vadvédelmi bírságok**.

f) A **halgazdálkodásról és a hal védelméről** szóló törvény ugyancsak az integráció jegyében született (a halászatról és a horgászatról szóló törvényt váltotta fel a közelmúltban), amit a preambuluma is hangsúlyoz. Eszerint olyan célok és érdekek összhangjára törekszik, mint a haltermelés piacgazdasági követelményei, a haltermelés fejlesztése, az étkezési célú halellátás és a halgazdálkodás az egyik oldalon, illetve a biológiai sokféleség fenntartása, a vízi élővilág és a természeti környezet védelme a másik oldalon. A gazdasági és az ökológiai szempontok elválaszthatatlansága érvényesül továbbá a halvédelem és a fenntartható hasznosítás célkitűzéseiben.

A törvény alapvető rendelkezéseinek egyike az Alaptörvény szellemiségét idézi, amikor rögzíti, hogy az ország halgazdálkodási vízterületeinek halállománya *nemzeti kincs*, természeti érték és gazdasági erőforrás, amelyet a társadalomnak védenie és természetes megújulását elősegítenie kell, hasznosítását pedig a fenntarthatóság szempontjai szerint kell tervezni és megvalósítani.

A kiindulópont egy dologi jogi rendelkezés: halászati vízterületen a halgazdálkodás joga (mint vagyoni értékű jog) alapvetően az államot illeti meg (aki azt haszonbérbe, kezelésbe adhatja). A halvédelmet szolgáló, a vad- illetve erdővédelem köréből már ismert eszközök **az őrzés, a tervszerűség**, illetőleg különböző **tilalmak és korlátozások** (tilalmi idő, méretkorlátozás, tiltott fogási eszközök és módok, stb.), amelyeken túlmenően a törvény a hal és élőhelye **általános védelmének** a szabályait külön fejezetben állapítja meg.

A védelemmel kapcsolatos kötelezettségek alapvetően a **halgazdálkodásra jogosult** személyt terhelik, ide tartozik, pl. a halállomány és az élőhely (telelő, ívási hely) védelme; az áradás vagy kiszáradás miatt veszélyeztetett, őshonos halak állományának mentése; a Pannon biogeográfiai régióban nem honos fajok betelepítésének tilalma (ami alól csak kivételesen adható felmentés, engedély-lyel); halpusztulás esetén az esemény bejelentése. Ezekhez hatósági intézkedés

alapján további kötelezettségek járulhatnak (pl. a halállományt veszélyeztető gerinces ragadozók állományának gyérítése, a gépi meghajtású vízi járművek közlekedésének korlátozása, a haltetemek eltávolítása). A kötelezettek egy másik csoportját a **vízi létesítmények üzemeltetői** képezik, akik a halgazdálkodási tevékenységet akadályozó műveletek (leeresztés, feltöltés) előtt kötelesek értesíteni a halgazdálkodásra jogosultat, a folyók hosszanti átjárhatóságát akadályozó vízi létesítmények esetén hallépcsőt létesítenek, illetve a halak szaporodási idejére tekintettel szabályozzák a vízszintet (utóbbi kötelezettségeket a vízjogi engedély állapítja meg.) Halvédelmi kötelezettségek végül a vízparti *ingatlan tulajdonosát* is terhelhetik, ezek természetesen alapvetően tűrés kötelezettségek (pl. a mentés tűrése).

A szakterület sajátos szankciója a **halgazdálkodási bírság**, ami mellett a hatóság a tilalmak, korlátozások, feltételhez kötés, és kötelezés széles eszköztárát alkalmazhatja.

6. 3. A természeti területek, érzékeny természeti területek, ökológiai folyosók és a Natura 2000 előírásai

a) **Természeti területnek** minősül az a terület, amelyet elsősorban természet közeli állapotok jellemeznek, amennyiben az

- erdő, gyepek, nádas művelési ágú termőföld,
- művelés alól kivett földterület, ha nem építmény elhelyezésére szolgál, illetve nem áll bányaművelés alatt, vagy
- mező- és erdőgazdasági hasznosításra alkalmatlan földterület.

Megjegyezzük, hogy a Tvt. kritériumainak megfelelő természeti területek és érzékeny természeti területek jegyzékét még nem hirdették ki, ami korlátozza a Tvt. vonatkozó szabályainak az alkalmazhatóságát. Ugyanakkor, pl. a nagyvízi medrek, a parti sávok, a vízjárta, valamint a fakadó vizek által veszélyeztetett területek használatáról és hasznosításáról szóló 21/2006. (I. 31.) sz. kormányrendelet szerint a *folyók nagyvízi medreit* eleve természeti területként kell kezelni – ha egyébként nem esnek kiemelt oltalom alá.

A természeti területek hasznosítása során figyelemmel kell lenni az élőhely típusára, jellemző vadon élő szervezetek fajgazdagságára, a biológiai sokféleség fenntartására. E területeken a talaj termékenységét befolyásoló vegyi anyagok felhasználása csak indokolt esetben, talajvizsgálatok eredményeire alapozva, természetkímélő módon történhet. A természetvédelmi hatóság a természetvédelmi érdekeket súlyosan veszélyeztető tevékenységek (pl. halászat, vadászat) korlátozását, illetve egyes növényvédő szerek vagy a talaj termőképességét befolyásoló vegyi anyagok alkalmazásának korlátozását vagy megtiltását kezdeményezheti a kormányhivatal megfelelő szakigazgatási szervénél. Erősebb (önálló) hatósági jogköre a zöldhatóságnak, hogy természeti területeken a gyepek és a nádas művelési ágának a megváltoztatása az ő engedélyéhez kötött; akárcsak a gyepek, a nád és más vízi növényzet égetése.

b) Az **érzékeny természeti területekre** (ÉTT) vonatkozó szabályozás módszere lényegesen eltérő az előzőektől, hiszen **a megőrzést szolgálja**, mégpedig nem csak védett területeken (hasonlóan a Natura 2000 rendszerhez). Az érzékeny természeti területeken folyó gazdálkodás sajátos, a *természetvédelmi szempontokat előtérbe helyező területhasznosítás*. Jellemző a szabályozásra a gazdasági módszer megjelenése, a követelményeknek megfelelő földhasználat támogatása.

A követelményrendszer alapjai, keretei a Tvt-ben, illetve az érzékeny természeti területekre vonatkozó szabályokról szóló 2/2002. (I. 23.) KöM-FVM együttes miniszteri rendeletben találhatók, míg a részletszabályokat az agrártámogatásokra vonatkozó előírások között kell keresnünk.

Az érzékeny természeti területek fogalmát a Tvt. a következő módon határozza meg: olyan *extenzív művelés alatt álló terület, amely a természetkímélő gazdálkodási módok megőrzését, fenntartását, ezáltal az élőhelyek védelmét, a biológiai sokféleség fennmaradását, a tájképi és kultúrtörténeti értékek megővését szolgálja*. Érzékeny természeti terület a művelési ágtól függetlenül, védett természeti területen és azon kívül is kijelölhető (de legfeljebb csak 25%-ban eshet országos jelentőségű védett területre).²⁸³

Az ÉTT programja 2004 óta 15 mintaterületen folyik. Ha a gazdálkodó önkéntesen vállalja az előírások betartását, *területalapú, vissza nem térítendő támogatásban* részesül. A feltételek között szerepel, pl.:

- az agrártámogatási rendszerben ügyfélként való nyilvántartás,
- mezőgazdasági tevékenységből származó bevétel,
- megfelelés az önkéntesen vállalt egyes célprogramok (pl. gyepegzálkodás tűzok élőhely fejlesztési célprogram) jogosultsági feltételeinek (mint pl. az ÉTT határain belül legalább 1 hektár, egybefüggő, saját tulajdonú vagy illetve tartósan bérelt szántó/gyep művelési ágú termőföld; meghatározott nagyságú állatállomány, a program előírásainak betartása, stb.)
- az agrár-környezetgazdálkodási képzési programokban való évenkénti részvétel (aminek a költségeit egyébként a program fedezi).

c) Az **ökológiai vagy zöld folyosó** a Tvt. szerint *földrészletek (illetve a területükön található élőhelyek) láncolata, amely az egyes védett természeti területek, ezek védőövezete, a Natura 2000 területek, az érzékeny természeti területek és a természeti területek között biztosítja vagy elősegíti a biológiai kapcsolatot*. (Ilyenek, pl. a folyóvizek hullámterei, parti sávjai.) Az említett területek és az azokat összekötő zöld folyosók alkotják együttesen a **Nemzeti Ökológiai Hálózatot**.

Az ökológiai folyosókra vonatkozóan az **Országos Területrendezési Tervről** szóló 2003. évi XXVI. törvény korlátozásokat vezetett be, a terület-felhasználás, a műszaki infrastruktúra-hálózat létesítése, valamint a bányászati tevékenység folytatása tekintetében.

²⁸³ HORVÁTH, Az agrár-környezetvédelmi jog földvédelmi részterületének „tárgyi és területi” hatálya, i.m., 225-226.

d) A *Natura 2000* elnevezésű rendszer – mint az uniós szabályozás kapcsán említettük – új megközelítésre építi a természet védelmét, hiszen *a tagállami államhatároktól függetlenül* törekszik összefüggő élőhely-hálózatok létrehozására és védelmére. A szabályozás alapján *a legjellemzőbb élőhely-típusokat, valamint egyes állat- és növényfajokat az elterjedési területükön belül kell megőrizni, mégpedig összefüggő élőhely-hálózatok révén.* Az élőhely-hálózatokat életföldrajzi (biogeográfiai) *régióként* kell kialakítani, hazánk területe (a hét régió közül) az ún. *pannon régió* része. A rendszer alapelemei „az EK jogi aktaiban meghatározott védettségi kategóriába tartozó,” ún. Natura 2000 területek. E területek nem esnek a magyar jogi terminológia szerinti kiemelt oltalom alá, de sok tekintetben azonos megítélés alá esnek a védett területekkel.

Így, pl. a géntechnológiai tevékenységről szóló, 1998. évi XXVII. tv. a genetikailag módosított növény termőterülete és a védett, illetve Natura 2000 területek között egyaránt ún. pufferezóna kialakítását írja elő. A természetvédelmi kármentesítés szabályai – a 91/2007. (IV. 26.) sz. kormányrendelet alapján – az országos jelentőségű, védett területek mellett a Natura 2000 területekre terjednek ki.

A madárvédelmi irányelv alapján (az I. mellékletben felsorolt, illetve ezen a listán rajta nem lévő, de rendszeresen előforduló vonuló madárfajok megőrzése érdekében a „számuk és méretük alapján legalkalmasabb” területeket) *különleges madárvédelmi területekké* jelölték. Az élőhely-védelmi irányelv alapján pedig *különleges természet-megőrzési területek* létrehozása volt szükséges, egy bonyolult eljárásban. A Natura 2000 területek kijelölése terén az irányelvek *szűk mozgásteret hagytak a tagállamoknak*: minden területet ki kellett ugyanis jelölni, ahol ennek szükségességét a tudományos adatok alátámasztják, függetlenül attól, hogy a kijelölés esetleg jelentős gazdasági, politikai vagy társadalmi érdekeket sért.

A hálózat kiépítése emiatt az EU minden tagállamában problémákat vetett fel, s még nem fejeződött be. A különleges madárvédelmi területek esetében, pl. számos tagállam nem jelölt ki megfelelő számú és méretű területet; míg a különleges természet-megőrzési területek vonatkozásában az elhúzódo közösségi eljárás lassította a folyamatot.

A magyar Natura 2000 területek kijelölésének a csatlakozás időpontjára (2004. május 1.) kellett volna megtörténnie. Ehhez képest (az EU 25-ök közül utolsóként) csak az európai közösségi jelentőségű természetvédelmi rendeltetésű területekről szóló 275/2004. (X. 8.) kormányrendelettel kezdtük meg az irányelvek implementációját. A környezetvédelmi és vízügyi miniszter 2005. június 16-ai közleménye megjelölte a különleges madárvédelmi területekkel és a javasolt különleges természet-megőrzési területekkel érintett földrésztleteket. A közlemény alapján az érintett ingatlantulajdonosok észrevételeket tehettek arra vonatkozóan, hogy valóban fennállnak-e a kijelölés feltételei.

A rendszerbe bekerülő területek kijelölésére (településenként, a pontos helyrajzi számok megadásával) csak ezután, az európai közösségi jelentőségű természetvédelmi rendeltetésű területekkel érintett földrésztletekről szóló 45/2006. (XII. 8.) sz. KvVM rendelettel került sor.

Jelenleg az érintett földrészeket a 14/2010. (V. 11.) KvVM rendelet sorolja fel. E rendelet mellékletei meghatározzák, hogy az adott terület hogyan minősül: lehet különleges madárvédelmi terület, különleges természetmegőrzési területnek jelölt terület, kiemelt jelentőségű természetmegőrzési területnek jelölt terület, különleges természetmegőrzési terület vagy kiemelt jelentőségű természetmegőrzési területet.

Ennek alapján megállapíthatjuk, hogy jelentős területet, az ország teljes területének mintegy 21%-át (több mint 2 millió hektárt, a korábban oltalom alá helyezett területeken túl 1,2 m hektárt) vontak be a Natura 2000 rendszerébe. A kiválasztott különleges természetmegőrzési területek döntő hányada ún. „kiemelt jelentőségű természetes élőhelynek és/vagy kiemelt jelentőségű fajnak ad otthont”, ami azzal jár, hogy az ilyen területeken *a természeti környezetet negatívan befolyásoló elképzelések megvalósítása (az Európai Bizottság értesítése mellett)* csak akkor engedélyezhető, *ha nincs* (helyszíni) *alternatíva*, ha az elképzelés megvalósítását *súlyos közérdek* indokolja, és a tagállam megfelelő intézkedéseket tesz a negatív hatások *kompenzálására*.

Erre került sor, pl. 2011-ben az Audi Hungaria új győri járműgyára miatt.²⁸⁴ Megjegyezzük, hogy e cég azon kevés hazai vállalat egyike, amelyek EMAS tanúsítvánnyal rendelkeznek.

A Natura 2000 területek jelentős részén mezőgazdasági tevékenység folyik, hagyományos gazdálkodási módszerekkel. A *gyep* (legelő, rét) művelési ágban hasznosított területekre már megszülettek *a hasznosítás szabályairól és támogatásának feltételeiről* szóló jogszabályok is.

Ld. a 269/2007. (X. 18.) sz. kormányrendeletet és a 128/2007. (X. 31.) sz. FVM rendeletet. Ezek szerint, ha a Natura 2000 gyepterület egyben kiemelt oltalom alatt is áll, az arra vonatkozó természetvédelmi előírásokat is be kell tartani. A hasznosítás kizárólag legeltetéssel vagy kaszálással lehetséges, a területet trágyázni, túllegeltetni, sötétedés után gépi munkát végezni tilos. Legeltetni csak meghatározott fajokkal (pl. szarvasmarha, ló, bivaly) lehet, a kaszálást előzetesen be kell jelenteni, illetve gondoskodni kell a vadak riasztásáról. A támogatás területalapú, vissza nem térítendő kompenzáció, amelyet az Európai Mezőgazdasági Vidékfejlesztési Alap biztosít (mértéke 38E/ha/év).

²⁸⁴ BÁNDI, Natura 2000 jubileum... i.m., 16.

6. 4. A védett természeti területek meghatározása, típusai

A kiemelt védelem a *hagyományos*, szűkebb értelemben vett természetvédelmet jelenti, amely magában foglalja a védett természeti területekkel, védett természeti értékekkel, barlangokkal kapcsolatos szabályokat. (1996-ig, a Tvt. elfogadásáig ezt értették természetvédelem alatt, innen a hagyományos jelző.) Az alábbiakban a területek, illetve emlékek védelmére koncentrálunk, amelyek esetében mind országos, mind helyi védettség elképzelhető. Élő szervezetek, ásványok, ősmaradványok, stb. védettsége (illetve barlangok fokozott védettsége) csak az országos jelentőségű védelemre irányadó szabályok szerint (védetté nyilvánítási eljárással, illetve miniszteri rendelettel) jöhet létre.

A kiemelt védelmen belül is **két szintet különböztetünk meg**, a kiemelt oltalom alá tartozó értékek *egy része ugyanis fokozottan védett*. A természetvédelmi érdekek védettség esetén *elsődleges*, míg *fokozott védettség* esetében *kizárólagos* szempontja a szabályozásnak. Fokozott védelem esetén a gazdasági és az önszabályozási módszerek inkább csak kiegészítő szerepet játszanak, és a közigazgatás közvetlen beavatkozására épülő szabályok (pl. tilalmak) a jellemzőek. A védett természeti területek (illetve emlékek) esetében a védelem és a megőrzés alapját a védetté nyilvánítás jelenti.

A védetté nyilvánítás többnyire ún. védetté nyilvánítási eljárásban történik, amelynek végén (országos jelentőségű terület esetében) miniszteri, vagy (helyi jelentőségű terület esetében) önkormányzati rendelet állapítja meg a védettséget. Bizonyos esetekben azonban ún. *ex lege védelemről beszélhetünk*, amikor a védelem közvetlenül *a Tvt. rendelkezéseinél fogva* áll be. A törvény erejénél fogva áll védelem alatt *valamennyi láp, szikes tó* (ezek az ex lege védett területek), *barlang* (mint védett érték), illetve *forrás, víznyelő, kunhalom és földvár* (utóbbiak az ex lege védett emlékek). Ezek országos jelentőségűnek minősülnek még akkor is, ha a Tvt. hatályba lépése előtt esetleg helyi védelem alá helyezték őket.

Az ex lege védett területek, emlékek és értékek esetén a védettséget tehát nem kell kimondani (rendeleti úton kihirdetni), szükség lehet azonban (a rájuk vonatkozó követelmények érvényesítése érdekében) a védettség tényének a megállapítására. Ez általában az egyes értékek fogalmának a meghatározásával, majd a fogalmi elemeknek megfelelő területek jegyzékének a kiadásával, és/vagy hatósági határozattal történik.

A Tvt. meghatározza a láp, a szikes tó, a kunhalom a barlang, a forrás, a víznyelő és a földvár fogalmát, s kimondja, hogy az ex lege védelem alá tartozó területek kiterjedését a természetvédelmi hatóságnak az ingatlan-nyilvántartási bejegyzésre alkalmas módon, hatósági határozatban kell megállapítania. A határozatot kézbesíteni kell az érintett földrészletek tulajdonosainak is, lehetővé téve a jogorvoslatot. E szabályozás hátterében az Alkotmánybíróság 53/2002. (XI. 28.) sz. határozata áll, amelyik mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenességet állapított meg amiatt, hogy a Tvt. eredetileg nem tartalmazta, pl. a láp fogalmát, és nem tette lehetővé a védettség ingatlan-nyilvántartási bejegyzésének alapjául szolgáló határozat vitatását.

Az ex lege védett területeken és emlékeken kívül minden más természeti terület és emlék *védetté nyilvánítási eljárással* kerül kiemelt oltalom alá. A védetté nyilvánításra *bárki tehet javaslatot* (gyakori, hogy e lehetőséggel társadalmi szervezetek élnek). A védetté nyilvánítás előkészítése hivatalból indul meg, amelyet a *nemzeti park igazgatóság*, illetve helyi jelentőségű védett természeti terület vagy emlék esetében a *települési önkormányzat jegyzője* végez el. Az *előkészítés* során meg kell vizsgálni a védetté nyilvánítás indokoltságát, a védelem céljainak a megvalósításához szükséges intézkedéseket, és a védelemhez szükséges feltételek, pénzügyi eszközök biztosíthatóságát, a védelem várható következményét; valamint egyeztető megbeszélést és – ha az szükséges – helyszíni szemlét kell tartani. A helyi védettség kezdeményezése esetén a jegyző megkeresi az igazgatóságot, aki nyilatkozik arról, hogy vajon indokolt-e a terület országos védettsége; ha nem, akkor kerülhet csak sor a helyi védettség megállapítására. Az előkészítés alapján a miniszter (illetve a képviselőtestület) dönt a védelem alá helyezés kérdésében, majd miniszteri (illetve önkormányzati) rendeletben védetté nyilvánítja a területet.

A helyi védettség alatt álló területek és emlékek (pl. kastélyparkok, fasorok, egyes fák) jelentős arányt képviselnek, de ezekkel kapcsolatban számos probléma is jelentkezik.²⁸⁵ Említésre méltó, pl. hogy az elsőfokú természetvédelmi hatóságként eljáró jegyző nem rendelkezik természetvédelmi ismeretekkel, a területekről vezetett országos nyilvántartás hiányos (pl. mert az önkormányzatok elmulasztják a védetté nyilvánító rendeletüket megküldeni az igazgatóságnak), sok terület illetve emlék védettségének ingatlan-nyilvántartási bejegyzésére nem került sor (pl. 2010-től a földhivatali bejegyzés díja miatt), illetve gyakran nem készültek hozzájuk kezelési tervek (e jogintézményre alább még kitérünk).

Egyes (a védelmet biztosító) jogszabályi előírások már a védelemre kijelölt (tervezett) területekre is vonatkoznak. Ez azzal áll összefüggésben, hogy az újabb területek védetté nyilvánítását (az egyéni kezdeményezések mellett) fejlesztési terv alapján végzik.

Emellett ismert az ideiglenes védettség intézménye, ami azt jelenti, hogy a természeti hatóság, egy alkalommal, a védettséget kimondó jogszabály hatályba lépéséig, de legfeljebb három hónapra ideiglenes védelem alá helyezheti a védelemre tervezett területet, ha jelentős károsodásának veszélye áll fenn. Határozatában tilalmakat, korlátozásokat állapíthat meg. Ettől eltér az átmeneti védettség, amit a hatóság akkor rendelhet el, ha egy terület időszakosan (pl. fészkelés idejére) szolgál valamilyen fokozottan védett élő szervezet élőhelyéül, s védelme másként nem biztosítható. Mindkét határozat azonnal végrehajtható.

A védettség adott esetben fel is oldható, ha bizonyítottan megszűnt a védelem indoka, és nincs rá reális esély, hogy idővel helyreálljon az. (Ehhez a helyi önkormányzatnak be kell szereznie az igazgatóság állásfoglalását.) E feltétel hiányában a feloldásról szóló rendelet – a környezethez való jog megsértése miatt –

²⁸⁵ NAGY János, Közigazgatás-szervezési és kodifikációs kihívások a helyi jelentőségű védett természeti területek kapcsán, Új Magyar Közigazgatás 2009/9, 16-29.; Beszámoló a jövő nemzedékek országgyűlési biztosának 2010. évi tevékenységéről, OBH, Budapest, 2011, 121-124.

nagy valószínűséggel alkotmányellenes (itt emlékeztetünk az Ab. 28/1994. (V. 20.) sz. határozatára).



20. ábra: példa a védett terület határát jelző táblára.

A védett természeti területet a természetvédelmi hatóságnak **táblával meg kell jelölnie**, amellyel fel kell hívnia a figyelmet *a védettség tényére*, valamint az ebből fakadó főbb *korlátozó rendelkezésekre*. A terület védetté, fokozottan védetté nyilvánításának tényét **az ingatlan-nyilvántartásba is fel kell jegyezni**, amit a természetvédelmi hatóság (a jegyző vagy az igazgatóság) hivatalból kezdeményez.

A védett természeti terület *a védelem kiterjedtségének, céljának, hazai és nemzetközi jelentőségének megfelelően négyfajta lehet*. Ezek sorrendben:

- nemzeti park,
- tájvédelmi körzet,
- természetvédelmi terület, és
- természeti emlék.

Nemzeti parkot csak igen szigorú *nemzetközi előírások* alapján lehet létesíteni. A Természetvédelmi Világszövetség (IUCN) megfogalmazása szerint a nemzeti park *viszonylag nagy kiterjedésű terület* (általában több ezer hektár), ahol *többé-kevésbé érintetlen állapotban* megtalálhatók azok az ökoszisztémák, amelyek az adott földrajzi régióra jellemzők. Nemzeti park létesítésére csak *magas szintű állami szerv* jogosult, jogszabályban. A nemzeti parkokat *övezetekre* (zónákra) *kell osztani*.

Hazánk területén jelenleg 10 (pl. a Hortobágyi, Bükki, Duna-Dráva) nemzeti park működik. A nemzeti parkok területén belül léteznek **természeti, kezelt és bemutató övezetek**. A bemutató övezetben helyezhetők el a bemutatói célú létesítmények, és itt kell biztosítani a természetkímélő bemutatói tevékenység feltételeit is. A kezelt természeti övezetben a természetvédelmi kezelés célja az övezet természeti értékeinek védelmével, fenntartásával, illetve helyreállításával összeegyeztethető tevékenységek megvalósítása. A természeti övezetekben található a nemzeti park legértékesebb részei. A természeti övezet az emberi tevékenység által nem, vagy kis mértékben érintett, természetes vagy természetközeli állapotú terület, amelyen a természeti folyamatoknak meghatározó szerepe van. Jelentős kiterjedésük következtében önfenntartóak, változatos, stabil belső szerkezettel, ugyanakkor dinamikus változékonysággal rendelkeznek. Állandó vagy időszakos lakosság e területeken nem található, építmények előfordulása ritka. Ebben az övezetben a természetvédelmi kezelés elsődleges feladata a természetes, természet közeli állapot fenntartása. Hazánkban új nemzeti park létesítésére kizárólag a miniszter jogosult (rendeletben).

A nemzeti parkok mellett számottevőek hazánkban a *tájvédelmi körzetek* is, amelyek száma jelenleg csaknem 40. Tájvédelmi körzetek létesítésére szintén a miniszter jogosult (rendeletben). Kialakításukkor csak hazai előírásokat kell figyelembe venni, területi kiterjedésük eltérő (a néhány száz hektártól több tízezer hektárig). A tájvédelmi körzet funkciója a *tájalkotó elemek kívánatos egyensúlyának a megőrzése*. A táj karakterét nem zavaró – sok esetben meghatározó – gazdasági tevékenység megengedett.

A védett természeti területek harmadik – egyben legnagyobb számú – csoportját alkotják a *természetvédelmi területek*. Magyarország területén mintegy 150 országos jelentőségű természetvédelmi terület található (ebben nincsenek benne az ex lege védett lápok és szikes tavak), de igen jelentős a helyi jelentőségű védett területek száma is. Ezek az előző két kategóriához képest szerényebb kiterjedésűek, elsődleges funkciójuk az ott található védett természeti értékek megővése és fenntartása.

A természeti értékek fenntartásának 2004 óta létező szervezeti formája a *natúrpark*. A natúrpark az ország jellegzetes természeti, tájképi és kultúrtörténeti értékekben gazdag, a természetben történő aktív kikapcsolódás, felüdülés, gyógyulás, fenntartható turizmus és a természetvédelmi oktatás, nevelés, ismeretterjesztés, továbbá a természetkimélő gazdálkodás megvalósítását szolgáló nagyobb kiterjedésű területe, amelynek kezelését az érintett önkormányzatok és társadalmi szervezetek látják el. A natúrpark nem védettségi kategória, de létrehozható – egészben vagy részben – védett természeti területeken, illetve természeti területeken is. Védett területen az alapítóknak együttműködési megállapodást kell kötniük a működési területével érintett nemzeti park igazgatósággal is. A natúrpark elnevezést csak a miniszter hozzájárulása esetén használhatják.

Az ex lege védett láp és szikes tó a Tvt. szerint természetvédelmi területnek minősül (kivéve, ha nemzeti park vagy tájvédelmi körzet területén található).

A természeti értékek sajátos csoportját képezik az úgynevezett *természeti emlékek*, amelyek kiterjedése a védett területekhez képest gyakorlatilag elhanyagolható. Ebbe a körbe tartoznak, pl. a többségükben kicsiny kiterjedésű *földtani képződmények és szelvények, források, egyes fák, facsoportok*. Az ex lege védett forrás, víznyelő, kunhalom és földvár a Tvt. szerint természetvédelmi emlékeknek minősül (kivéve, ha nemzeti park, tájvédelmi körzet vagy természetvédelmi terület területén található). Legtöbbjük a helyi jelentőségű védett természeti területek számát gyarapítja, csupán egyetlen – jogszabályban kihirdetett – országos jelentőségű természeti emlék van, mégpedig az Aggtelek-Rudabánya-Szendrői hegység földtani alapszelvényei.

6. 5. A védelem sajátos eszközei védett területeken

A védett természeti területeket szükség esetén *védőövezettel* kell ellátni, amelynek az a rendeltetése, hogy megakadályozza, vagy mérsékelje azoknak a tevékenységeknek a hatását, amelyek a védett természeti terület állapotát vagy rendeltetését kedvezőtlenül befolyásolnák.

A törvényi lehetőség ellenére a védőövezetek kijelölése a legtöbb helyen (a világörökség-helyszínek kivétel) nem történt meg. A kijelölés hiánya miatt a védőövezetekben nem érvényesülhetnek az indokolt szerkezeti célkitűzések, így a védett természeti területek megóvása sem biztosított megfelelően (különösen a zöldmezős beruházások terjedése miatt).

Védett természeti területeink sajátos csoportját alkotják a **nemzetközileg is számon tartott területek**. Az UNESCO által elindított MAB (Man and Biosphere) program keretében számos országban alakítottak ki **bioszféra rezervátumokat**. Ezeknek a területeknek a fő funkciója az adott régió természetes ökoszisztémáinak a megőrzése és kutatása mellett a társadalmi és természeti környezet közti bonyolult kölcsönhatásrendszer átfogó kutatása. Magyarországon öt bioszféra rezervátumot jelöltek ki, főként nemzeti parkok területén. A bioszféra-rezervátumon belül a kiemelkedő természetvédelmi érték közvetlen megóvására ún. **magterületet** kell kijelölni (pl. az Újszentmargitai Tilos-erdő).

A természetes vagy természetközeli állapotú erdei életközösség megóvását, a természetes folyamatok szabad érvényesülését, továbbá a kutatások folytatását szolgáló erdőterületeket a miniszter **erdőrezervátummá** nyilvánítja. Tudományos szervezetek, az erdészeti hatóság és az erdőgazdálkodók egyetértésével eddig mintegy 60 erdőrezervátum-terület kijelölése történt meg, ebből közel 50 védett természeti területen. Az erdőrezervátumon belül a kiemelkedő természetvédelmi érték közvetlen megóvására **magterületet** kell kijelölni.

A Tvt. törvény erejénél fogva **fokozottan védett a nemzeti park természeti övezete, a bioszféra-rezervátum magterülete, továbbá az erdőrezervátum magterülete**.

A védett természeti területekkel kapcsolatos szabályozás központi eleme a megőrzés. Mivel hazánk szinte teljes területe évszázados művelés alatt áll, a megőrzés általában elképzelhetetlen megfelelő **természetvédelmi kezelés** nélkül. A Tvt. alapján minden védett természeti területre – az ott folytatott valamennyi tevékenységre vonatkozó – **természetvédelmi kezelési tervet** kell készíteni.

A Tvt. szerint a természetvédelmi kezelési módokat, korlátozásokat és tilalmakat, továbbá az egyéb kötelezettségeket a természetvédelmi kezelési terv foglalja magában. Ezt országos jelentőségű védett természeti területre vonatkozóan a miniszter, helyi jelentőségű védett természeti terület esetén pedig a települési önkormányzat rendeletben állapítja meg. A természetvédelmi kezelési tervek készítésére, készítőjére és tartalmára vonatkozó részletes szabályokat a 3/2008. (II. 5.) KvVM rendelet határozza meg. A terv 10 évre szól (erdő esetén a 10 éves erdőterv foglalja magában a természetvédelmi követelményeket; tartalmazza, pl. a védett természeti területtel kapcsolatos célkitűzéseket, a terület értékeit, az ezek megóvását, fenntartását, bemutatását célzó tevékenységeket, illetve az adott területen zajló gazdálkodási tevékenységek előírásait).

A Tvt. alapján országosan védett természeti érték és terület tulajdonjogának átruházásakor **az államot elővásárlási jog illeti meg**, amit **a nemzeti park igazgatóság – más jogosultakat megelőzően – jogosult gyakorolni**. Helyi jelentőségű védett természeti terület esetében – az államot követően – **a települési önkormányzatot** is megilleti az elővásárlási jog.

Emellett megemlítjük, hogy – a 28/1994 (V. 20.) sz. AB határozat alapján – az állam kötelezettsége a korábban (a kárpótlás, illetve a szövetkezeti földek kiadása során) magántulajdonba adott,

védett természeti területek visszavásárlása (kisajátítására). Jelenleg a védett területek mintegy 1/3-án zajlik állami tulajdonon alapuló természetvédelmi vagyonkezelés.²⁸⁶

A védett természeti területen lévő **erdő elsődlegesen védelmi rendeltetésű**. Védett természeti területen lévő erdőben kerülni kell a teljes talaj-előkészítést és a vágásterületen az égetést. Az erdőnevelést és erdőfelújítást a természetes erdő-társulások fajösszetételét és állományszerkezetét megközelítő, természetkímélő módszerek alkalmazásával, természetes felújítási módszerekkel (fokozatos felújító vágás, szálalás, szálaló vágás) kell végezni. Erdőtelepítés kizárólag őshonos fafajokkal, természetkímélő módon és a termőhely típusra jellemző elegyarányoknak megfelelően végezhető. Tarvágás csak nem őshonos fafajokból álló, vagy természetes felújulásra nem képes állományokban – összefüggően legfeljebb 3 hektár kiterjedésben – engedélyezhető.

A miniszter kezdeményezésére – a természet védelméhez fűződő érdekből – **különleges rendeltetésű vadászterületté** nyilvánítható az a vadászterület, vagy annak az a része, ahol *fokozottan védett természeti terület, nemzeti park, bioszféra-rezervátum vagy erdőrezervátum, illetve nemzetközi természetvédelmi egyezmény hatálya alá tartozó terület* található.

A védett természeti területen a természetvédelmi érdek az elsődleges. Ennek megfelelően a természetvédelmi hatóságok nagyon széles jogkörrel rendelkeznek a védett területeket veszélyeztető, esetleg károsító tevékenységekkel szemben. A védelmet jogszabályi tilalmak – amelyek szerint általában *a védett természeti területek állapotát és jellegét a természetvédelmi célokkal ellentétesen megváltoztatni tilos* – és a közigazgatási hatósági jogkörök gyakorlása biztosítják. Védett természeti területen **a természetvédelmi hatóság engedélye** szükséges, pl.:

- **kutatás, gyűjtés, kísérlet** végzéséhez,
- **a gyepek feltöréséhez**, felújításához, öntözéséhez, legeltetéshez, kaszáláshoz,
- **a terület helyreállításához**, jellegének, használatának megváltoztatásához,
- **termőföld művelési ágának a megváltoztatásához**,
- az erdőtörvény hatálya alá nem tartozó fa, facsoport, fasor, fás legelőn lévő **fa kivágásához**, telepítéséhez,
- **nád és más vízi növényzet égetéséhez**, irtásához, aratásához,
- **növényvédő szerek**, irtószerek, valamint a talaj termékenységét befolyásoló vegyi anyagok **felhasználásához**,
- **horgászathoz**,
- **sportversenyhez**,
- **járművel történő közlekedéshez** – az arra kijelölt utak kivételével,
- fokozottan védett természeti terület esetében még a területre történő **belépéshez** is (a jelzett turistautak és tanösvények kivételével).

²⁸⁶ GYURÁN, OLAJOS, Magyar Nemzeti Jelentés... i.m., 89-90.; PÁNOVICS Attila, A védett természeti területek visszavásárlása... i.m., 426-431.

A természetvédelmi hatóságok (a kormányhivatal, illetve a jegyző) *szakhatóságként* működnek közre az országos és helyi jelentőségű védett területet érintő engedélyezési eljárásokban, így például a *telekalakítási, építési, vízjogi, és telepengedélyezési eljárások során, az erdészeti, vadászati, halászati, bányászati hatósági eljárásokban, a termőföld más célú hasznosításának vagy a veszélyes anyagok átszállításának, tárolásának engedélyezésekor.*

A tevékenységek *korlátozása és megtiltása* is elrendelhető (pl. védett természeti területen vagy annak meghatározott részén a közlekedést és az ott tartózkodást a természetvédelmi hatóság korlátozhatja, illetve megtilthatja).

6. 6. A védett természeti értékek

A kiemelt oltalom másik nagy területe a védett természeti értékek védelme. A *védett természeti értékek* közé tartoznak a *védett és fokozottan védett állatfajok, a védett és fokozottan védett növényfajok, a védett gombák és zuzmók, a védett őshonos állatfajták, a védett ásványok és ásványtársulások, a fészkepítő hangyafajok védett fészkei* (mint életközösségek), valamint az Európai Közösségben természetvédelmi szempontból jelentős állat- és növényfajok.

A védettség körét meghatározó miniszteri rendeletek kijelölik az érintett fajokat, fajtákat, típusokat (pl. réti sas, pilisi len, nemesopál), s meghatározzák azok (illetve egyedeik) pénzben kifejezett értékét.

Ezek alapján, pl. a magyar flóra 3.000 fajából közel 700 védett, s ezen belül 63 fokozottan védett. A 42.000 állatfajunkból majd 1000 védett, ebből 137 áll fokozott védelem alatt. Az európai uniós követelmények alapján összesen 1.066 faj, 498 növény- és 568 állatfaj közösségi védelmét hirdettük ki ebben a jogszabályban.

Példaként a védett fajokra vonatkozó szabályozást emeljük ki, amelyben szinte kizárólagos szerephez jutnak a védelmi jellegű szabályok, illetőleg a közigazgatási módszert érvényesítő jogintézmények (engedélyezés, bejelentés, szakhatósági hozzájárulás, tiltás, korlátozás, ellenőrzés, szankcionálás).

A Tvt. alapján *a védett növényfajok egyedeinek veszélyeztetése, engedély nélküli elpusztítása, károsítása, élőhelyeinek veszélyeztetése, károsítása tilos.* Hasonlóan *tilos a védett állatfajok egyedének zavarása, károsítása, kínzása, elpusztítása, szaporodásának és más élettevékenységének veszélyeztetése, lakó-, élő-, táplálkozó-, költő-, pihenő- vagy búvóhelyeinek lerombolása, károsítása.*

A Tvt. a védett, fokozottan védett növény- és állatfajok egyedeivel kapcsolatos *csaknem összes tevékenységet engedélyhez köti.* Így, pl. a természetvédelmi hatóság engedélye szükséges a védett, fokozottan védett növényfaj egyedének, virágának, termésének vagy szaporításra alkalmas szervének gyűjtéséhez; egyedének birtokban tartásához, adásvételéhez, cseréjéhez, kertekbe, botanikus kertekbe történő telepítéséhez, külföldre viteléhez, az országba behozatalához, az országon való átszállításához, preparálásához, betelepítéséhez, termesztéséhez. Védett, fokozottan védett állatfaj esetén engedély szükséges az állományzabá-

lyozáshoz, az egyedek gyűjtéséhez, befogásához, elejtéséhez, birtokban tartásához, idomításához, szaporításához, kikészítéséhez, preparálásához, a preparátumok birtokban tartásához, az egyedek élőállat gyűjteményben történő tartásához, cseréjéhez, adásvételéhez, külföldre viteléhez, behozatalához, az országon való átszállításához, az állat kártételének megelőzése érdekében riasztási módszer alkalmazásához, fészek áttelepítéséhez, a háziasításhoz.

A védett növények illetve állatok birtokban tartásának, szaporításának, forgalmazásának a szabályozása elviekben felveti az áruk szabad mozgása tagállami korlátozhatóságának a kérdését. A védett növény- és állatfajok kereskedelmét szabályozó 338/97/EK rendelet azonban kifejezetten megengedi a tagállamoknak, hogy olyan fajok esetében is korlátozzák a nemzetközi kereskedelmet, amelyek az uniós (illetve nemzetközi) listán nem szerepelnek, és egyéb tekintetben is kifejezetten rendelkezik a tagállami szigorítás lehetőségéről (ld. a tankönyv II. 1.5. pontjában írtakat is).²⁸⁷

A természetvédelmi hatóság engedélye szükséges továbbá állatgyűjtemények, állatkertek, illetve egyéb vadon élő védett állatok tartására, idomítására szolgáló létesítmények, telephelyek kialakításához, fenntartásához, üzemeltetéséhez is. Az elhullott, elejtett védett állatfaj egyedét a megtalálónak a nemzeti park igazgatóságához be kell jelentenie.

Végezetül érdemes megemlíteni, hogy a természetvédelmi hatóság fokozottan védett élő szervezetek élőhelyén, valamint élőhelye körül (a terület védettségétől függetlenül) – a 12/2005. (VI. 17.) KvVM rendelet keretei között – **használati, gazdálkodási korlátozást rendelhet el** (pl. az adott időszakban a haris fészkelő helyén megtiltja a kaszálást, a réti sas fészkelő helyén pedig a fakitermelést – megjegyezzük, hogy e jogintézmény nem azonos az átmeneti védelemmel).

A két említett példát a joggyakorlatból emeltük ki, ami a természetvédelem és a különböző, ágazati (jellemzően mező- illetve erdőgazdasági) érdekek gyakori összeütközését mutatja. Így, pl. a harisok fészkelő helyének elpusztítása miatt egy ízben azért nem volt megállapítható a természetkárosítás büntette, mert – bár a természetvédelmi hatóság a kaszálást megtiltotta – a földhasználó parlagfű mentesítésre kötelező határozatot szerzett be a növényvédelmi hatóságtól. Egy másik esetben az erdőgazdálkodó az erdészeti hatóság által jóváhagyott terv szerint megkezdte a fakitermelést, de azt a természetvédelmi hatóság a fészkelés idejére megtiltotta. Az Alkotmánybíróság – a hatásköri összeütközés feloldására irányuló (ma már nem létező) hatáskörében – megállapította, hogy nincs szó hatásköri összeütközésről, hiszen a két hatóság két különböző ügyben (és szempontok szerint) járt el; a természetvédelmi hatáskör átfogja az erdészeti és egyéb tevékenységeket is, a tilalom elrendelésével tehát a hatóság nem lépte át a hatáskörét. Ld. a 25/2001. (VI. 29.) sz. határozatot.

A természetvédelmi igazgatási szakterület sajátos szankciója a **természetvédelmi bírság**. Helyi jelentőségű védett terület illetve emlék esetén a jegyző, minden más esetben a felügyelőség szabja ki. A bírságolás alapjául szolgáló magatartások körét a Tvt. ugyanabban a szellemben állapítja meg, ahogyan az engedélyezési tényállásokat is. A cél az, hogy minden negatív hatással járó, illetve engedély nélküli tevékenységet visszaszorítson. Ide tartozik általában a természet védelmét szolgáló jogszabály, illetve egyedi határozat előírásainak megsértése;

²⁸⁷ Zöldhatósági Közlemények 2010/1, 1-2. (Legf. Bír. Kfv. III.37.225/2008.)

illetve a védett természeti érték jogellenes veszélyeztetése, károsítása, elpusztítása, vagy védett természeti terület állapotának, minőségének jogellenes veszélyeztetése, rongálása, abban kár okozása; a védett természeti terület illetve barlang jogellenes megváltoztatása, átalakítása, illetve azon vagy abban a védelem céljával össze nem egyeztethető tevékenység folytatása; a védett élő szervezet, életközösség élőhelyének, illetőleg élettevékenységének jelentős mértékű zavarása; a természetvédelmi hatóság engedélyéhez, hozzájárulásához kötött tevékenység engedély, hozzájárulás nélküli vagy attól eltérő végzése is.

6. 7. A „zöld géntechnológiára” vonatkozó, fontosabb előírások

Zöld géntechnológia²⁸⁸ alatt általában a géntechnológia mezőgazdasági alkalmazását értik, ami túlnyomóan egyes növényfajták (pl. kukorica, szója, olajrepcse, ipari burgonya) génmódosítását jelent, a növényi kártevőkkel vagy épp a növényvédő szerekkel szembeni ellenálló képesség növelésére. (A piros bio- vagy géntechnológia az orvosi alkalmazást, a fehér pedig a bio-üzemanyagok körében való alkalmazást jelöli – ezekkel azonban nem foglalkozunk.) A géntechnológiai módosítás olyan eljárás, amely a gént vagy annak bármely részét kiemeli a sejtből és átülteti egy másik sejtbe, vagy szintetikus géneket vagy génszakaszokat visz be valamely természetes szervezetbe, ami által a befogadó génállománya megváltozik. A technológia alkalmazása főként a tengerentúlon (pl. USA, Kanada, Argentína) terjedt el, ahol azzal érvelnek mellette, hogy kiszámíthatóvá teszi az élelmiszerellátást, csökkenti az élelmiszertermelés területigényét és a vegyszerhasználatot, illetve segíthet a globális élelmiszeri problémák megoldásában. Az ellene szóló érvek közül ki szokták emelni, hogy hosszú távú kockázatait nem ismerjük (ld. elővigyázatosság elve), a különböző fajok tulajdonságainak összekötése miatt sérti a biológiai sokféleség elvét, a génszökés jelensége (ti. a szél vagy a méhek elviszik a virágport olyan területekre is, ahol nem szeretnének a gazdák GM-terméket előállítani) genetikai környezetszennyezésre kerülhet sor. Mivel a hasznos növény ellenállóvá válik a növényvédő szerekkel szemben, erősebb vegyszereket alkalmaznak, amelyek veszélyeztetik az érzékeny ökoszisztémákat. Egyes régiókban (pl. Észak-Amerikában) gyakorlatilag már csak génszennyezett növények termesztése lehetséges.²⁸⁹

Mint arra az Alaptörvény rendelkezéseinek bemutatásakor utaltunk, hazánk elutasítja a zöld géntechnológiát, s egyik fő érve az, hogy a Kárpát-medence (a Pannon biogeográfiai régió) sajátos ökoszisztémájában a másutt már esetleg engedélyezett GM-fajok megjelenésének a következményeit nem tárták fel. Emellett olyan érvek állnak, mint a lakosság egészségének védelme, az egészséges, biztonságos élelmiszer-előállítás igénye, amely egyébként egyúttal piaci előnyt is jelent Európában, ahol a lakosság túlnyomóan GM-ellenes. Ráadásul a génmódosítással kivédeni kívánt növény-egészségügyi problémák (pl. a MON810 kukorica esetén a kukoricamoly) nálunk nem állnak fenn.

a) Elmondható, hogy a génmódosított szervezetekre (Genetically Modified Organism, GMO) vonatkozó szabályozás szorosan kapcsolódik a természet védelméhez, illetve része az agrár-környezetvédelemnek. Ezen túl a szakterület a környezet-egészségügy szempontjából is releváns, hiszen a GM-termékek fogyasztása egészségügyi kockázatokkal jár (pl. a növényi rostszerkezet megvál-

²⁸⁸ SZILÁGYI János Ede, A zöld géntechnológiai szabályozás fejlődésének egyes aktuális kérdéseiről, Miskolci Jogi Szemle, 2011/2., 36-38.

²⁸⁹ ORSON, Jim, Gene stacking in herbicide tolerant oilseed rape: lessons from the North American experience, English Nature Research Report No. 443, 2002; HESZKY László, A koegzisztencia lehetetlensége, Biokultúra, 2009/4, 10–12.

tozása emésztési problémákat, allergiát okozhat), a hosszútávú kockázatokat, hatásokat pedig egyáltalán nem ismerjük még.

A szakterület nemzetközi jogi kereteihez tartozik az ENSz biológiai sokféleségről szóló egyezménye (Rio, 1992) és a Cartagena Jegyzőkönyv (2000) a biológiai biztonságról. Utóbbi többek közt előírja a GM-termékek előzetes engedélyezését illetve a fogyasztók számára történő jelölését, de az érintett országok többsége (pl. USA, Argentína) nem ratifikálták. Meg kell még említeni a WTO előírásait, amelyek (mint a KAP zöldülése kapcsán láttuk) a világkereskedelem liberalizálását célozzák. Ez a nemzetközi környezet nagy nyomást fejt ki az Európai Unióra, amelynek tagállamai nem egységesek a GMO-k megítélésében (hazánk mellett, pl. Lengyelország, Ausztria, újabban Franciaország elutasítja, míg pl. Spanyolország, Románia elfogadja). Az EU álláspontja változik, először (1990-ig) tiltotta, majd szabályozta és megengedte a technológia alkalmazását.²⁹⁰ 1998-2004 között úgy szabályozta a szakterületet, hogy jogilag lehetővé tette ugyan (engedélyezési, termékjelölési és más követelmények teljesülése esetén) a GM-növények termesztését, illetve szaporítóanyagaik, vagy a belőlük készült termékek forgalmazását, de (elhúzva a folyamatban levő eljárásokat) egyetlen engedélyt sem adott ki („de facto moratórium”).²⁹¹ A WTO elmarasztaló döntése alapján – amely szerint a kereskedelem korlátozására nem elégséges indok az elővigyázatosság elve, hanem tudományos bizonyítékokkal kell azokat alátámasztani – 2004 óta több engedély is született, igaz, egy a korábbiaknál sokkal szigorúbb szabályozás szerint. Jelenleg érvényes engedélyek, létező GM-fajták vannak az EU-ban és az azok kereskedelmét korlátozó tagállami intézkedéseket sorra jogellenesnek minősíti az EU Bírósága (vö. C-58/10 és C-68/10 sz. „Monsanto” előzetes döntéshozatali ügyek; hazánkkal kapcsolatban ilyen döntés nem született). A Bizottság 2010-ben olyan rendelettervezetet tett közzé, – COM (2010) 375 – amely a szubszidiaritás elvének nagyobb fokú érvényesítése mellett lehetővé tenné, hogy a tagállamok területükön vagy területük egy részén végérvényesen megtiltsák majd a GM-növények termesztését (akár már másutt engedélyezett fajták esetében is).

Hasonló szabályozási modell érvényesül a szén-dioxid geológiai (földfelszín alatti) tárolása körében (ld. a klímavédelmi szabályozást!). Az EU szabályozza a veszélyes technológiát (pl. előírva az alkalmas helyszín kiválasztásának a szempontjait, az engedélyezési eljárás követelményeit – amelyeket a tagállamoknak a saját jogrendjükbe át kell ültetniük), de a tagállamokra bízta a döntést, hogy saját területükön lehetővé teszik-e az alkalmazását.

b) Az *EU-nak 1990 óta létezik GMO-szabályozása*, amely különbséget tesz a géntechnológia zárt rendszerben való (laboratóriumi) alkalmazása és a géntechnológiával módosított szervezetek szabad környezetbe történő „szándékos kibocsátása” között. A kibocsátásnak két szakasza van: az első a szabadföldi kísérlet

²⁹⁰ HORVÁTH Gergely, Az agrár-környezetvédelmi jog elméleti alapvetése és hazai szabályozásának rendszerezése, különös tekintettel agrár-természetvédelmi jogi részterületére, Budapest, ELTE ÁJK, 2010, PhD-értékezés, 138-139.

²⁹¹ SZILÁGYI, A zöld géntechnológiai szabályozás... i.m., 39-40.

(először kis területen, tudományos céllal, biztonságosságukat vizsgálva termelik a GMO-kat, az adott tagállam engedélyével, amiről a többi tagállamot és az Európai Bizottságot elegendő tájékoztatni), a második pedig a forgalomba hozatal (a szaporító anyagok illetve a GM-termékek forgalmazása, a köztermesztésbe vonás – ehhez az alábbiakban leírt, komitológia eljárás szükséges).²⁹² Témánk, az agrár-környezeti jog szempontjából a kibocsátásra irányuló előírások érdekesekek.

Az uniós szabályozás célja **egységes, magas védelmi színvonalat biztosítani az emberi egészségnak, a környezet- és fogyasztóvédelmi érdekeknek**; egyidejűleg azonban – a belső piacra, illetve az **árak szabad mozgására** tekintettel – megakadályozni azt, hogy a tagállamok a GM-termékek előállítását, kereskedelmét indokolatlanul korlátozzák. A számos, kapcsolódó jogi aktus közül kiemelkedik a legáltalánosabb szabályokat rögzítő, **a GMO-k környezetbe történő szándékos kibocsátásáról szóló 2001/18/EK irányelv** (ennek tényleges tárgyi hatálya a köztermesztésbe vonásra, valamint az ipari alapanyagként szolgáló GM-termékek forgalomba hozatalára terjed ki); illetve a **GM-élelmiszerek és takarmányok forgalomba hozatalára vonatkozó 1829/2003/EK rendelet**, amely az irányelvhez képest speciális normákat tartalmaz. A szabályozás eszközei között többféle engedélyezési eljárás, kockázatelemzés, nyilvántartás, termékjelölés szerepel.

Az irányelv (általános) szabályait tekintve át először, a **szándékos kibocsátás engedélyezésének folyamata** (mint arra az elővigyázatosság elve kapcsán már utaltunk) előzetes bejelentésre indul, amit azon tagállam illetékes hatóságához kell megtenni, amelyikben a GMO-t első ízben forgalmazni kívánják. A bejelentéshez csatolni kell egy előzetesen elvégzett környezeti kockázatelemzés eredményeit, a GMO nyomon követésére vonatkozó tervet és a GMO-ra vonatkozó további lényeges információkat.²⁹³ A bejelentés alapján a hatóságnak egyfelől értesíti az Európai Bizottságot és a többi tagállam hatóságát, másfelől 90 napon belül – a lehetséges hatások vizsgálata illetve a többi tagállam a Bizottság észrevételei alapján állást foglal a GMO engedélyezhetőségéről. Ha elutasító döntést hoz, azzal az eljárás lezárul, ha viszont állásfoglalása pozitív, az eljárás lezárása a többi tagállam és a Bizottság álláspontjától függ. Ha ezek nem emelnek az engedélyezés ellen kifogást, akkor a hatóság kiadja az engedélyt (ami 10 évre szól). Ha viszont kifogás merül fel, akkor vizsgálóbizottsági eljárásra kerül sor, amelynek lezárásaként a Bizottság dönt.

Ha egy GM növényfajtát engedélyeztek, annak „kibocsátása” bármely tagállamban jogszerűen lehetséges. Ugyanakkor azonban, ha a korábbi hozzájárulást követően új, vagy kiegészítő, a kockázatelemzés eredményét befolyásoló információ alapján a tagállamnak elegendő oka van azt feltételezni, hogy az adott termék az emberi egészségre vagy a környezetre kockázatot jelent, **a GMO újbóli engedélyeztetése kezdeményezhető**, illetve az **illető tagállam** – a nyilvános-

²⁹² SIPOS Katalin, A nemhumán biotechnológia szabályozása az Európai Unióban, in: A biotechnológia jogi és etikai kérdései az EU-ban, szerk. Tattay Levente, MTA, Budapest, 2004, 102-103.

²⁹³ ERBGUTH, SCHLACKE i.m., 386.

ság, a többi tagállam és a Bizottság egyidejű tájékoztatása mellett – ***tilalmakat, korlátozásokat rendelhet el*** (védzáradék).²⁹⁴

A GMO-k elleni küzdelem szempontjából említésre méltó a T-240/2010. sz. ügy, amelyben hazánk a 2010/135/EU és 2010/136/EU sz. határozatok megsemmisítését kérte, amelyekkel a Bizottság egy génmódosított burgonya (Amflora) termesztését és a belőle készült termékek forgalmazását engedélyezte. A kereset részben azon az állításon alapult, hogy a Bizottság nyilvánvaló mérlegelési hibát követett el, illetve megsértette az elővigyázatosság elvét azzal, hogy megalapozott egészségügyi és környezeti aggályok (de legalábbis az ilyen hatások tekintetében fennálló, nagyfokú bizonytalanság) ellenére adott ki engedélyt. Ehhez többek közt az ENSZ Egészségügyi Világszervezetének (az Európai Élelmiszerbiztonsági Hatóság véleményétől eltérő) álláspontját is hivatkozta. A pert Magyarország 2013 decemberében megnyerte.

Mint utaltunk rá, az uniós jogszabályok alapvetően az emberi egészségre és a környezetre szűkítik a védelmezendő érdekek, illetve figyelembe veendő szempontok körét, miközben a GM-kritikusok ezt a kört kibővítenék társadalmi-gazdasági, erkölcsi-kulturális és más szempontokkal is.²⁹⁵ A szabályozás közeljövőben várható módosítása során ezek is szerephez juthatnak.

Lengyelország általános tilalmat vezetett be egy törvénnyel, amit többek között azzal indokolt, hogy a keresztény etikával ellentétes az élőlények lealacsonyításával járó génmódosítás. Hivatkozott a közérkölcsekre is, mint az áruk szabad mozgását korlátozó tagállami intézkedés lehetséges jogalapjára (EK Szerződés 30. cikk). A Bíróság azonban úgy ítélte meg, hogy a tagállami érvelés túlzottan általános, és nem szerepel benne olyan szempont, amit a jogalkotó ne mérlegelt volna, és megállapította a kötelezettségszegést (C-165/08. sz. ügy)

A GM-szervezeteket és termékeket (csomagolásukon, tárolási helyükön, származási igazolásukon, stb. – minden fázisuk során) meg kell jelölni, másképpen nem forgalmazhatók. A jelölés a terméknek a génmódosításhoz való többféle viszonyára tekintettel többféle lehet. A feltüntetendő szöveg lehet „géntechnológiával módosított” vagy „géntechnológiával módosított... (GM szervezet neve) ...-ból előállított”. A termékjelölési kötelezettség nem vonatkozik azonban azokra az esetekre, amikor a GM-összetevő nem haladja meg a termékben a 0.9%-os határértéket, és jelenléte véletlenszerű vagy technológiai elkerülhetetlen (vagyis amikor az génszennyezés eredménye).

Annak érdekében, hogy a génszennyezés kockázata ne merüljön fel (illetve a határérték betartható legyen), s azok a gazdálkodók, akik GM-mentes terméket (különösen bioterméket) kívánnak előállítani, ne legyenek kitéve ennek a veszélynek, a tagállamok – mezőgazdasági üzemi szerkezetük sajátosságainak megfelelő – intézkedéseket tehetnek, pl. védőtávolságok előírásával (koegzisztencia-szabályok). Megjegyezzük ugyanakkor, hogy a koegzisztencia-szabályozás nem irányulhat a GM növények termesztésének a teljes körű megakadályozására: a gazdáknak – a vonatkozó európai bizottsági iránymutatás szerint – joguk van ahhoz, hogy válasszanak a GM-növények, a hagyományos

²⁹⁴ FODOR, A GMO szabályozással kapcsolatos európai bírósági gyakorlat i.m., 70-72.

²⁹⁵ WINTER, Gerd, Pro und contra Gentechnik – Ein Vorschlag zur Güte, Zeitschrift für Umweltrecht, 2010/5, 225–226.

vagy a biogazdálkodás között.²⁹⁶ A környezeti és egészségügyi kockázatok csökkentésének sem a koegzisztencia-szabályozás az eszköze, hanem az engedélyezés, illetve bizonyos esetekben a védzáradék és a sürgősségi intézkedés.

A **GM-élelmiszerekre illetve takarmányokra** vonatkozó EK-rendelet hatálya alá három terméktípus tartozik, ezek a) az élelmiszerekhez és takarmányokhoz használt, géntechnológiával módosított szervezetek; b) a GMO-kat tartalmazó élelmiszerek és takarmányok; c) valamint a GMO-kból álló vagy GMO-kat tartalmazó összetevőkből álló élelmiszerek és takarmányok. E körben csak az irányelvtől való lényeges eltéréseket említjük meg.

A speciális (szigorúbb) szabályozás indoka, hogy az érintett termékkörben az általánosnál nagyobb az egészségügyi kockázat.²⁹⁷ Ennek megfelelően a GM-élelmiszerek és takarmányok **engedélyezési folyamata** némileg eltér a 2001/18/EK irányelvben leírt eljárástól, amennyiben ebben az **Európai Élelmiszerbiztonsági Hivatal** is közreműködik, és az engedélyezési szempontok között megjelenik a helyettesíteni kívánt élelmiszerral való egyenértékűség követelménye (a GM-élelmiszer élelmezési szempontból nem lehet hátrányosabb a nem GM-élelmiszerhez képest). A határozatot minden esetben a Bizottság hozza meg.

Védzáradéki eljárás helyett a tagállamok ún. **sürgősségi intézkedésként** korlátozhatják az érintett termékek forgalmazását addig, amíg a Bizottság nem teszi meg a szükséges intézkedéseket.²⁹⁸ Ez az intézkedések hatását tekintve hasonló a védzáradékhhoz, de csak szigorúbb feltételekkel kerülhet rá sor, mégpedig ha az emberek, az állatok egészsége, vagy a környezet nyilvánvaló, jelentős veszélynek van kitéve. A GM élelmiszerek jelölésének elvei ugyanazok, mint általában (különös tekintettel a génszennyezésre vonatkozó, 0,9%-os határértékre).

Több szempontból is érdekes tanulságokkal szolgál a Bablok-ügyben (C-442/09. sz. előzetes döntéshozatal) hozott európai bírósági ítélet, amely a méz pollentartalmát összetevőnek minősítette (mivel az nem véletlenszerűen kerül a termékbe), így a GM-kukorica pollenjét is tartalmazó mézet – a GMO-tartalom arányától függetlenül – engedélyeztetni és jelölni kell.²⁹⁹

Ez a nagy jelentőségű ügy rámutat a koegzisztencia lehetetlenségére, hiszen a pollen Németországban került a mézbe, ahol a GM-kukoricára védzáradéki intézkedés van érvényben, s azt csak kísérleti jelleggel, az előírt izolációs távolság betartásával lehet termesztetni. Az érintett kaptárók ugyan mintegy 500 m-re voltak a kísérleti ültetvénytől, de a méhek akár 10 km-re is elrepülnek (vagyis az izolációs távolság kiszélesítése szükséges, ami megdrágítaná a termesztést). Hiába tehát a szigorú szabályozás, a génszennyezés nem akadályozható meg.

c) *Magyarországon* az uniós jognak megfelelő szabályozás alapját a géntechnológiai tevékenységről szóló 1998:XXVII. törvény és a 132/2004. (IV. 29.) sz.

²⁹⁶ CHIARABOLLI, Alessandro, A koegzisztencia jogi szabályozásának néhány aspektusa az Európai Unióban és Olaszországban, Agrár- és Környezetjog 2010/9,15.

²⁹⁷ ERBGUTH, SCHLACKE i.m., 387.

²⁹⁸ SCHWABENBAUER, Thomas, Einführung in das recht der grünen Gentechnik – unter Berücksichtigung aktueller Rechtsprechung, Natur und Recht, 2011/10, 698.

²⁹⁹ KELCH, Thomas, Ausgewählte Probleme des Gentechnikrechts im Fokus europäischer und nationaler Rechtsprechung, Natur und Recht, 2012/8, 540–542.

végrehajtási kormányrendelet képezi, amely – feltételekkel, de – lehetővé teszi a GMO-k szándékos kibocsátását (a szaporítóanyag forgalmazását, felhasználását, stb.). A jelenleg is fennálló átmeneti tilalmat (a vidékfejlesztési miniszter által rendeletben, egyes engedélyezett fajtákra kihirdetett moratóriumot) az uniós jogszabályok teszik lehetővé, olyan tagállami intézkedésként, amelyhez szükséges az EU intézményeinek jóváhagyása (ezt egyébként több ízben is csak az Európai Unió Környezetvédelmi Tanácsában sikerült megszerezni, az Európai Bizottság elutasító tartalmú határozattervezeteivel szemben).

A nemzeti szabályozás mozgásterét (az uniós engedélyezési eljárásra, illetve az élelmiszerek és takarmányok körében a rendeleti szabályozásra tekintettel) viszonylag csekély a zöld géntechnológia terén. Jogszabályaink felállítják a *Géntechnológiai Bizottságot*, amely (az érintett minisztériumok, az MTA és civil szervezetek által delegált tagokból álló) szakmai javaslattevő-véleményező szervként segíti a magyar hatóság munkáját. Kijelölik a *mezőgazdasági géntechnológiai hatóságot*, amely elvben a földművelésügyi (korábban vidékfejlesztési) miniszter, de ténylegesen a Nemzeti Élelmiszerlánc-biztonsági Hivatal. Meghatározzák az engedélyezés általános szabályait, ide értve a más tagállamokban végzett kockázatelemzések (környezeti és biológiai hatásvizsgálatok) elfogadásának illetve kiegészítő vizsgálatok előírásának a feltételeit és a kiadott engedélyek felülvizsgálatát. Leírják a védzáradék elrendelésének menetét, meghatározzák az ellenőrzések és az intézkedések illetve szankciók körét, valamint a géntechnológiai tevékenységgel (a GMO termesztésével) okozott károkért való felelősség szabályait (általában a veszélyes üzemi felelősség alkalmazását írva elő, ami alól kivétel, ha a károsult a termesztéshez írásban hozzájárult). Mindezek mellett a legrészletesebb szabályok a koegzisztenciára (együtt-termesztésre), vagyis a génszennyezés megakadályozására vonatkoznak.³⁰⁰

Ezek szerint a génmódosított és a hagyományos módon, illetve ökológiai gazdálkodás keretében termesztett növények keveredésének (a génszennyezésnek, a „nem szándékolt kibocsátásnak”) a megakadályozása érdekében az **egymás mellett termesztés** csak meghatározott feltételekkel lehetséges. Ide tartozik különösen, hogy a GM növény termesztéséhez a NÉBIH *termesztési engedélye* szükséges, aki az engedélyben (egy minimum 400-800 méteres, izolációs távolság betartása érdekében) *pufferzónát* jelöl ki. A termelőnek a szükséges ismeretek elsajátítása érdekében a hatóság által szervezett *oktatáson* kell részt vennie, illetve be kell szereznie a pufferzónán belüli *földhasználók írásbeli hozzájárulását*, amelyben az érintettek tudomásul veszik, hogy az engedélyezett időszakban nem termesztethetnek a GM-növényvel ivarilag kompatibilis növényt. A szaporítóanyagok jelölése, nyilvántartása, a forgalmazás bejelentési kötelezettsége, a felhasználás során termelési napló vezetése, hatósági ellenőrzések és egyéb szabályok biztosítják a GMO-k nyomon követését. Hazánk viszonylag korán vezet-

³⁰⁰ Ezek egyúttal a legvitatottabb szabályok is, amennyiben egyfelől túl szigorúak, másfelől a génszökés teljes körű megakadályozására mégsem alkalmasak. – HORVÁTH, Az agrár-környezetvédelmi jog... i.m. 148-150.; TANKA Endre, Adalékok a génmódosított növények hazai köztermeszthetőségéhez, Gazdaság és Jog 2007/3, 20-26.

te be a koegzisztencia említett szabályait, amelyek az EU-ban a legszigorúbbnak számítanak. Különösen a szomszédos gazdák beleegyezése nehezen teljesíthető feltétel (e jognyilatkozatok nélkül nem lehetséges engedélyt kiadni, bírói pótlásukat a törvény kizárja).³⁰¹

A törvény elismeri továbbá az **önkéntes kötelezettségvállalásokat**, amelyek GM-mentes övezetek létrehozására irányulnak. Ha magánszemélyek kérik, és erről adatot szolgáltatnak, az övezet adatait a hatóság a honlapján közzéteszi.

A szakterület sajátos szankciója a **géntechnológiai bírság**, amit az egymás melletti termesztés szabályainak, a védzáradéki tilalomnak illetve korlátozásnak a megszegése, valamint az előírásoknak meg nem felelő (engedéllyel nem rendelkező, illetve védzáradéki eljárás alá volt) GMO, illetve az abból előállított termék előállítása, forgalomba hozatala, felhasználása esetén kell fizetni. A hatóság jogosult a tevékenység korlátozására vagy megtiltására is, illetőleg a GMO megsemmisítését is elrendelni (pl. 2011-ben került sor erre, GM kukorica-táblák esetén).

³⁰¹ Tahyné Kovács Ágnes, A genetikailag módosított szervezetekre vonatkozó szabályozásról egyes környezetjogi alapelvek, különösen a fenntartható fejlődés tükrében, PPKE JÁK, Budapest, 2013, PhD-értekezés, 277-283.

Szakirodalom

Azok számára, akik egy-egy adott téma iránt mélyebben érdeklődnek, lábjegyzetek formájában, illetve az itt közölt jegyzékekkel igyekszünk további útmutatással szolgálni. A bibliográfia összeállításakor lehetőség szerint kerültük a hallgatók számára nehezen elérhető források megjelölését (a megadott külföldi könyvek is jelentős részben elérhetők a Debreceni Egyetem Egyetemi és Nemzeti Könyvtárában). Felhívjuk az olvasók figyelmét, hogy a megadottak közül számos tanulmány vagy akár egész könyv szabadon elérhető az interneten is (url-címet csak abban az esetben jelöltünk, amikor más módon nem érhető el az adott dokumentum). Néhány esetben csupán egyes tanulmányokat emeltünk ki egy-egy tanulmánykötetből; ilyenkor természetesen a kötetet kézbe véve újabb szakirodalomra bukkanhatnak. Az általunk ajánlott olvasmányok szándékunk szerint nem fedik le a teljes hazai környezetjogi szakirodalmat. Ennek oka részben az, hogy nem tartunk minden írást erre a célra alkalmasnak; másrészt a legutóbbi időkben bekövetkezett, nagyszámú jogszabály módosítás miatt a korábbi tételes jogra vonatkozó elemzések csak fenntartásokkal hasznosíthatók.

...Cselekedj lokálisan! – Társadalmi részvétel környezeti ügyekben, szerk. Glied Viktor, Pánovics Attila, PTE ÁJK-Publikon, Pécs, 2012

10 éves a Környezeti Menedzsment és Jog Egyesület, szerk. Bándi Gyula et al., EMLA Egyesület, Budapest, 2003

A hazai vízgazdálkodás stratégiai kérdései, szerk. Somlyódy László, MTA, Budapest, 2002

A környezetjog alapjai, szerk. Miklós László, JATEPress, Szeged, 2011

A magyar agrárgazdaság a rendszerváltástól az Európai Unióig, szerk. Kapronczai István, Szaktudás, 2003

ALEXA László, KISS Tibor, OLESSÁK Dénes, Hulladékgazdálkodási kézikönyv II., KJK-KERSZÖV, Budapest, 2005

ÁNGYÁN József és szerzőtársai, A földhasználat alakulása, in: A talajok jelentősége a 21. században, szerk. Stefanovits Pál, Láng István, MTA TK, Budapest, 2005

ANTAL Attila, Az Alaptörvény környezetvédelmi filozófiájának vakfoltjai, in: Alkotmányozás Magyarországon 2010-2011, I. kötet, szerk. Drinóczi Tímea, Jakab András, Pázmány Press, Budapest – Pécs, 2013

ANTAL Attila, Az új Alaptörvény környezetvédelmi filozófiája, Közjogi Szemle, 2011/4

Az Európai Bíróság környezetjogi ítélkezési gyakorlata, szerk. Bándi Gyula, Szent István Társulat, Budapest, 2008

Az Európai Unió agrárrendszere, szerk. Halmai Péter, Mezőgazda, Budapest, 2002

Az Európai Unió környezetvédelmi szabályozása, szerk. Bándi Gyula, Környezetvédelmi kiskönyvtár, KJK KERSZÖV, Budapest, 2004

BAKÁCS Tibor, Környezetjog, KGI, Budapest, 1997

BALOGH Elemér, A magyar termőföld-tulajdon az Alkotmánybíróság judikárájában, in: Bobvos Pál (szerk.): Reformator iuris cooperandi: Tanulmányok Veres József professzor 80. születésnapjára, Pólay Alapítvány, Szeged, 2009

BALOGH Zsolt, A környezetvédelemmel, az egészségüggyel és a fogyasztóvédelemmel kapcsolatos felügyeletről, Magyar Közigazgatás, 1999/1-2

BÁNDI Gyula, A fogalmak szerepe a környezetjogban, in: Bobvos Pál (szerk.): Reformator iuris cooperandi: Tanulmányok Veres József professzor 80. születésnapjára, Szeged, 2009, Pólay Alapítvány

BÁNDI Gyula, A környezethez való jog aktualitása, Rendészeti Szemle, 2009/1

BÁNDI Gyula, A környezetjog elveiről, Jogtudományi Közlöny, 2005/11

BÁNDI Gyula, A környezetjogi felelősségről, Belügyi Szemle, 2005/5

BÁNDI Gyula, A környezetvédelmi közigazgatási hatósági eljárás fogalmáról, Közigazgatási Szemle, 2007/3

BÁNDI Gyula, A magyar környezetvédelmi jog alakulása 1985/1990–2005, in: A magyar jogrendszer átalakulása 1985/1990–2005 II, szerk. Takács Péter – Jakab András, Gondolat–ELTE ÁJK, Budapest, 2007

- BÁNDI Gyula, Az együttműködés elve a környezetvédelemben és a közigazgatási szerződés, In: Imre Miklós, Lamm Vanda, Máthé Gábor (szerk.), Közjogi tanulmányok Lőrincz Lajos 70. születésnapja tiszteletére, Budapest, 2006
- BÁNDI Gyula, Fogalmak és az EU-környezetjog, In: Formatori iuris publici: Ünnepi kötet Kilényi Géza professzor hetvenedik születésnapjára, szerk. Schanda Balázs, PPKE-JÁK–Szent István Társulat, Budapest, 2006
- BÁNDI Gyula, Gazdasági szabályozás, önszabályozás – útkeresés a környezetvédelemben, In: A környezetvédelmi szabályozás elmélete és gyakorlata, szerk. Fodor László, Licium-Art, Debrecen, 2002
- BÁNDI GYULA, Gondolatok a környezeti kártérítésről, A Ptk. régi-új szabályozása, Magyar Jog 2013/3
- BÁNDI Gyula, Gondolatok az elővigyázatosság elvéről, Jogtudományi Közlöny, 2013/10
- BÁNDI Gyula, Környezetjog, Szent István Társulat, Budapest, 2011
- BÁNDI Gyula, Környezetvédelem és...jog, Iustum, Aequum, Salutare, 2006/1-2
- BÁNDI Gyula, Környezetvédelmi igazgatás, in: Közigazgatási Jog: Fejezetek a szakigazgatásaink köréből, szerk. Lapsánszky András, Complex Kiadó, Budapest, 2013
- BÁNDI Gyula, Környezetvédelmi politika, In: Bevezetés az Európai Unió politikáiba, szerk. Kende Tamás, Szűcs Tamás, Complex Kiadó, Budapest, 2011
- BÁNDI Gyula, Natura 2000 jubileum: A hörcsög és az Audi, Európai Jog 2013/3
- BÁNDI Gyula, Variációk a környezetvédelmi igazgatás témájára, Magyar Közigazgatás 1995/10
- BÁNDI GYULA, Végrehajtás és szervezet az EU környezetjogban, In: Tanulmányok Berényi Sándor tiszteletére, szerk. Fazekas Marianna, Nagy Marianna, ELTE Eötvös Kiadó, Budapest, 2010
- BÁNYAI Orsolya, A folyékony és szilárd biomassza fenntarthatósági kritériumai az Európai Unióban és Magyarországon, Jog – Állam – Politika, 2013/02
- BÁNYAI Orsolya, A háztartási energiafelhasználás csökkentésére irányuló magyar szabályozás, Magyar Jog, 2013/5
- BÁNYAI Orsolya, Az energiafelhasználás csökkentése és a megújuló energiaforrások előtérbe kerülése a nemzetközi jogban, Jogtudományi Közlöny, 2013/9
- BÁNYAI Orsolya, Egy fenékkal két nyeregben? Az Európai Unió közúti közlekedésre vonatkozó energiahatékonysági és energiatakarékossági szabályozása, Pro Futuro, 2012/1
- BÁNYAI Orsolya, Kiút a zsákutcából, azaz a (fenntartható) fejlődés – jogi nézőpontból, Jogelméleti Szemle 2011/3, <http://jesz.ajk.elte.hu/banyai47.html>
- BÁNYAI Orsolya, TÓTH Katalin, A társadalmi részvétel lehetőségei a patakrehabilitációkban, in: Bobvos Pál (szerk.): Reformatori iuris cooperandi: Tanulmányok Veres József professzor 80. születésnapjára, Pólay Alapítvány, Szeged, 2009
- BÁNYAI Orsolya: A természetvédelmi igazgatás szervezetrendszere. Debreceni Jogi Műhely, 2005, júliusi különszám
- BÁNYAI Orsolya: Az energiafelhasználás csökkentésére és a megújuló energiaforrásokra irányuló szabályozás az ökológiai fenntarthatóság szempontjából, DE ÁJK, 2013, PhD-értekezés
- BÄRENBRINKER, Verena, Nachhaltige Stadtentwicklung durch Urban Governance, Duncker&Humblot, Berlin, 2012
- BARTHA Márton, VARGA Erzsébet, Ügyészi tevékenység a környezetvédelemben, Rendészeti Szemle, 2009/1
- BARTUS Gábor, Alkotmányozás és a környezet védelme, Kommentár, 2010/6
- BELÉNYESI Pál, A szennyező fizet elv és a környezetvédelmi támogatások az Európai Bizottság iránymutatásainak a tükrében, Jogelméleti Szemle, 2012/2
- BENDER, Bernd, Umweltrecht: Grundzüge des öffentlichen Umweltrechts, C.F. Müller, Heidelberg, 1995
- Beszámoló a jövő nemzedékek országgyűlési biztosának 2010. évi tevékenységéről, OBH, Budapest, 2011
- Beszámoló a jövő nemzedékek országgyűlési biztosának 2011. évi tevékenységéről, OBH, Budapest, 2012
- Beyond the carbon economy: energy law in transition, ed. by Zillman, Donald N. et al., Oxford, Oxford Univ. Press, 2008

- BOGDÁNYINÉ Mészáros Ágnes, Hatékony szabályozás a környezetvédelemben? in: A környezetvédelmi jog és igazgatás hatékonyságának aktuális kérdései, szerk. Fodor László, DE-ÁJK, Debrecen, 2005
- BONOMI Nóra Katalin, Ügyészi tevékenység a környezetvédelemben, KJK-KERSZÖV, Budapest, 2003
- BREUER, Rüdiger, Das Umweltgesetzbuch – Über das Problem der Kodifikation im Gegenwart, Umwelt- und Planungsrecht, 1996/10
- BREUER, Rüdiger, Zunehmende Vielgestaltigkeit der Instrumente im deutschen und europäischen Umweltrecht: Probleme der Stimmigkeit und des Zusammenwirkens, Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht, 9/1997
- BURGER Ferenc, RABÓCZKI Laura, SZABÓ Sándor, Az önkéntes környezetvédelmi megállapodások alkalmazásának előkészítése, in: Környezetpolitikánk európai dimenziói, szerk. Kerekes Sándor, Kiss Károly, MTA TK, Budapest, 2004
- CHIARABOLLI, Alessandro, A koegzisztencia jogi szabályozásának néhány aspektusa az Európai Unióban és Olaszországban, Agrár- és Környezetjog 2010/9,15
- CSÁK Csilla, A környezetjogi felelősség magánjogi dogmatikája, Miskolci Egyetem, Miskolc, 2012
- CSÁK Csilla, Cross compliance, avagy környezetvédelem a támogatás feltételeként, Publicationes Universitatis Miskolciensis, Sectio Juridica et Politica, Tom. XXX/2., Miskolc University Press, Miskolc, 2012
- CSÁK Csilla, Gondolatok a „szennyező fizet” elv alkalmazásának problémáiról, Miskolci Jogi Szemle, 2011, különszám
- CSUTORA Mária, KERESKES Sándor, A környezetbarát vállalatirányítás eszközei, KJK-KERSZÖV, Budapest, 2004
- DI FABIO, Udo, Integratives Umweltrecht: Bestand, Ziele, Möglichkeiten, Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht, 1998/4 GEDEON Magdolna, Az erdővédelem szabályozása Mária Terézia korában, in: Jogtudományi tanulmányok a fenntartható természeti erőforrások témakörében, szerk. Csák Csilla, Miskolci Egyetem, Miskolc, 2012
- EKARDT, Felix, Theorie der Nachhaltigkeit: rechtliche, ethische und politische Zugänge - am Beispiel von Klimawandel, Ressourcenknappheit und Welthandel, Nomos, Baden-Baden, 2011
- EPINEY, Astrid, Abfalltourismus aus rechtlicher Sicht – ausgewählte europarechtliche Aspekte, in: Bewahrung des ökologischen Gleichgewichts durch Völker- und Europarecht, Hg. Giegerich, Thomas, Proeßl, Alexander, Duncker&Humblot, Berlin, 2010
- EPINEY, Astrid, Unmittelbare Anwendbarkeit und objektive Wirkung von Richtlinien: Zur Entscheidung des EuGH vom 11.8.1995 – Rs. C-431/92 – Großkotzenburg, Deutsches Verwaltungsblatt 15. April 1996
- ERBGUTH, Wilfried, SCHLACKE, Sabine, Umweltrecht, Nomos, Baden-Baden, 2012
- FARKAS CSAMANGÓ Erika, A kölcsönös megfeleltetés természetvédelmi és környezetvédelmi követelményrendszere, in: Bobvos Pál (szerk.): Reformator iuris cooperandi: Tanulmányok Veres József professzor 80. születésnapjára, Pólay Alapítvány, Szeged, 2009
- FAZEKAS István, Az Európai Unió környezetvédelmi politikája és a magyar integráció, Kossuth Egyetemi Kiadó, Debrecen, 2002
- FAZEKAS István, MARTONNÉ ERDŐS Katalin, A turizmus környezetvédelmi vonatkozásai az Európai Unióban, Debreceni Szemle, 2002/4
- FERTŐ Imre, Az Európai Unió közös agrárpolitikájának gazdaságtana I., Közgazdasági Szemle, 1999/7-8
- FÉZER Tamás: A nem vagyoni (erkölcsi) sérelmek megtérítése a polgári jogban, HVG-ORAC, Budapest, 2011
- FLEISCHER Tamás, MAGYAR Emőke, TOMBÁCSZ Endre, ZSIKLA György, A Széchenyi-terv autópálya-fejlesztési programjának környezeti hatásvizsgálata, in: Környezetpolitikánk európai dimenziói, szerk. Kerekes Sándor, Kiss Károly, MTA TK, Budapest, 2004
- FODOR László – PEINE, Franz-Joseph, A kibocsátási egységek kereskedelme: Európa-jogi alapok – a német és a magyar nemzeti szabályozás 2004-2012 között/Der Handel mit Emissionszertifikaten: Europarechtliche Grundlagen – Umsetzung in Deutschland und Ungarn 2004-2012, Agrár- és

- Környezetjog/Journal of Agricultural and Environmental Law (<http://www.uni-miskolc.hu/~agrarjog/ujstag/agrikezdo.htm>), 2013 (14)
- FODOR László, A GMO szabályozással kapcsolatos európai bírósági gyakorlat tanulságai, in: Jogtudományi tanulmányok a fenntartható természeti erőforrások témakörében, szerk. Csák Csilla, Miskolci Egyetem, Miskolc, 2012
- FODOR László, A hatékonyság kérdése és a végrehajtási deficit jelensége a környezetvédelmi szabályozásban, in: A környezetvédelmi jog és igazgatás hatékonyságának aktuális kérdései, szerk. Fodor László, DE ÁJK, Debrecen, 2005
- FODOR László, A jogszabályok környezetvédelmi hatásvizsgálata, Publicationes Universitatis Miskolciensis, Sectio Juridica et Politica, Tom. XXIII/2., Miskolc University Press, Miskolc, 2005
- FODOR László, A kibocsátási egység – új típusú vagyoni értékű jog a klímavédelem szolgáltatában, Collectio Juridica Universitatis Debreceniensis, Tom. VII., Debrecen, 2008
- FODOR László, A kibocsátási egységek kereskedelmi rendszerének bevezetése Magyarországon, Publicationes Universitatis Miskolciensis, Sectio Juridica et Politica, Tom. XXV/1., Miskolc University Press, Miskolc, 2007
- FODOR László, A környezethez való jog dogmatikája napjaink kihívásai tükrében, Miskolci Jogi Szemle, 2007/1
- FODOR László, A környezeti információk szabadsága az európai elvárások szerint in: Fodor László (szerk.): A környezeti adatokhoz való hozzáférés lehetőségei a magyar közigazgatásban, DE ÁJK, Debrecen, 2004
- FODOR László, A visszalépés tilalmának értelmezése a környezetvédelmi szabályozás körében, Collectio Juridica Universitatis Debreceniensis, Tom. VI., Debrecen, 2006
- FODOR László, A víz az alaptörvény környezeti értékrendjében. Publicationes Universitatis Miskolciensis, Sectio Juridica et Politica, Tom. XXXI., Miskolc University Press, Miskolc, 2013
- FODOR László, A Zengő hegyére tervezett lokátorállomás engedélyezésének környezetjogi vonatkozásai, Publicationes Universitatis Miskolciensis, Sectio Juridica et Politica, Tom. XXII., Miskolc University Press, Miskolc, 2004
- FODOR László, Az Alaptörvény esete a szennyező hulladékokkal és az európai jog, Magyar Jog, 2012/11
- FODOR László, Az elektromos és elektronikai termékek hulladékainak európai szabályozási koncepciója és a magyar jog, Európa Fórum, 2001/2
- FODOR László, Az Emberi Jogok Európai bíróságának ítélete a zajterhelés csökkentésére tett intézkedésekről és a bírósági eljárás időtartamáról, Jogesetek Magyarázata, 2011/3
- FODOR László, Az uniós csatlakozást követő környezetjog-alkotás főbb eredményei, Rendészeti Szemle, 2009/1
- FODOR László, BUJDOS Ágnes, Right to Environment and Right to Water in the Hungarian Fundamental Law, in: Right to Water and the Protection of Fundamental Rights in Hungary (Studia Europaea) ed. Marcel Szabó, Veronika Greksza, Publikon, Pécs, 2013
- FODOR László, Fenntartható földhasználat? – gondolatok egy talajvédelmi keretirányelv tervezete és az új hazai termőföldvédelmi szabályok kapcsán, in: Környezeti Management és Jog Egyesület: az első 15 év. Gondolatok a fenntarthatóságról, szerk. Bándi Gyula, Berki András, Kiss Csaba, (<http://www.emla.hu>), EMLA Egyesület, Budapest, 2008
- FODOR László, Fenntarthatósági indikátorok a jogi szabályozás hatásvizsgálatában, Pázmány Law Working Papers, 2012/4, <http://lawecon-hu.org/images/abstracts/2012/ppke/2012-04-Fodor.pdf>.
- FODOR László, Gondolatok a földvédelem agrárjogi és környezetjogi kapcsolódási pontjairól, in: Csák Csilla (szerk.), Ünnepi tanulmányok Prugberger Tamás professzor 70. születésnapjára, Novotni Alapítvány, Miskolc, 2007
- FODOR László, Integratív környezetjog az Európai Unióban és Magyarországon, Bíbor Kiadó, Miskolc, 2000
- FODOR László, Környezetvédelem az alkotmányban, Gondolat Kiadó – Debreceni Egyetem, Állam- és Jogtudományi Kar, Budapest, 2006

- FODOR László, Környezetvédelmi címkézés az Európai Unióban, in: Fodor László (szerk.): A környezetvédelmi szabályozás elmélete és gyakorlata, debreceni konferenciák I., Lícium-Art, Debrecen, 2003
- FODOR László, Környezetvédelmi igazgatás az ezredfordulón, Publicationes Universitatis Miskolciensis, Sectio Juridica et Politica, Tom. XVII., Miskolc University Press, 2000
- FODOR László, PÁNOVICS Attila, ZÁGONI Miklós, A jövő nemzedékek jogai, Fundamentum 2008/1
- FRANK Árpád, A környezetvédelem jogi szabályozása és annak feladatai a fegyveres szervek körében, Ügyészek Lapja, 2002/4
- FRENZ, Walter, Ökologie und gemeinsame Agrarpolitik, Natur und Recht, 2011
- FÜHR, Martin, Von Rio nach Brüssel über 15 europäische Hauptsätze – Entwicklungstendenzen im europäischen Umweltrecht, Kritische Vierteljahrschrift, 1995/1
- FÜLÖP Sándor, A jövő nemzedékek jogai és a jelen nemzedékek részvételi jogai, Rendészeti Szemle, 2009/1
- FÜLÖP Sándor, A környezetvédelmi jog néhány belső ellentmondása: szükség van-e újrakodifikációra? in: A környezetvédelmi jogalkotás és jogalkalmazás időszerű kérdései, szerk. Bándi Gyula, PPKE JÁK Környezetjogi és Versenyjogi Tanszék, (Budapest), 2001
- FÜLÖP Sándor, Az aarhusi egyezmény eszméi, Fundamentum, 2008/1
- FÜLÖP Sándor, Az egészséges környezethez való jog és a jövő nemzedékek érdekeinek védelme az Alaptörvényben, in: Jogtudományi tanulmányok a fenntartható természeti erőforrások témakörében, szerk. Csák Csilla, Miskolci Egyetem, Miskolc, 2012
- FÜLÖP Sándor, Egységes környezetvédelmi eljárásjog, in: A környezetvédelmi jog és igazgatás hatékonyságának aktuális kérdései, szerk. Fodor László, DE ÁJK, Debrecen, 2005
- FÜRJ Zoltán, A földvédelem jogi szabályozása Magyarországon, Agrártudományi Közlemények, 2005/16
- GARCÍA SAN JOSÉ, Daniel, Environmental protection and the European Convention on Human Rights, Council of Europe Pub., Strasbourg, 2005
- GERZSENYI Gabriella, Riótól Kiotóig, és azon túl – Az éghajlatváltozással kapcsolatos nemzetközi, uniós és magyar jogalkotás, Európai Jog, 2004/2
- GÖRGÉNYI Ilona, Az Európai Unió elvárásai és a hazai fejlemények a környezet büntetőjogi védelme terén, In: A környezetvédelmi jog és igazgatás hatékonyságának aktuális kérdései, szerk. Fodor László, DE ÁJK, Debrecen, 2005
- GYULAI Iván, A nem fenntartható társadalom hajtóerői, in: Remény a fennmaradásra: Fenntartható-e a fejlődés? szerk. Kőrödi Mária, Kossuth Kiadó, Budapest, 2007
- GYULAI Iván, Kérdések és válaszok a fenntartható fejlődésről, Magyar Természetvédők Szövetsége, Budapest, 2008.
- GYURÁN Ildikó, OLAJOS István, Magyar Nemzeti Jelentés – Földhasználat és földvédelem a tagállamok jogában, Agrár- és Környezetjog, 2012/12
- GYÜRE Annamária Csilla, A klímavédelmi eszközrendszer struktúrája, In: Profectus in Litteris IV.: Előadások a 9. debreceni állam- és jogtudományi doktorandusz-konferencián, szerk. Szabó Béla, Szemesi Sándor, DE ÁJK MGÁJDI, Debrecen, 2012
- GYŰRŰ Attila, A jogszabályok és a stratégiai tervek környezeti hatásvizsgálatának gyakorlata, Pro Futuro, 2012/2
- HAGENAH, Evelyn, Neue Instrumente für eine neue Staatsaufgabe: Zur Leistungsfähigkeit prozeduralen Rechts im Umweltschutz, in: Staatsaufgaben, Hg. Grimm, Dieter, Nomos, Baden-Baden, 1994
- HAGER, Günther, Naturverständnis und Umweltrecht, JuristenZeitung, 5/1998
- Handbuch Umweltrecht, Hg. Raschauer Nicolas, Wessely Wolfgang, Facultas Verlags- und Buchhandels AG, Wien, 2010
- HEGYES Péter, Az erdő művelési ágú termőföldek minőségi védelme: Az illegális fakitermelés jogi minősítése, in: Az európai földszabályozás aktuális kihívásai, szerk. Csák Csilla, Novotni Alapítvány, Miskolc, 2010
- HENDLER, Reinhard, A stratégiai környezetvédelmi hatásvizsgálatról szóló közösségi irányelv hatálya, Magyar Jog, 2002/12
- HERCZEGH Géza, Bős-Nagymaros, Valóság, 2004/2

- HESZKY László, A koegzisztencia lehetetlensége, Biokultúra, 2009/4
- HORVÁTH Gergely, A környezetjog és az agrárjog közeledése, találkozása és metszete a magyar jogrendszerben, Állam- és Jogtudomány, 2007/2
- HORVÁTH Gergely, Az agrár-környezetvédelem speciális területei, Jog, Állam, Politika, 2009/1
- HORVÁTH Gergely, Az agrár-környezetvédelmi jog elméleti alapvetése és hazai szabályozásának rendszerezése, különös tekintettel agrár-természetvédelmi jogi részterületére, Budapest, ELTE ÁJK, 2010, PhD-értekezés
- HORVÁTH Gergely, Az agrár-környezetvédelmi jog földvédelmi részterületének „tárgyi és területi” hatálya, in: Reformator iuris cooperandi: Tanulmányok Veres József professzor 80. születésnapjára, szerk. Bobvos Pál, Pólay Alapítvány, Szeged, 2009
- HORVÁTH M. Tamás, Közmenedzsment, Dialóg Campus, Budapest-Pécs, 2005
- HORVÁTH Szilvia, A légiközlekedés bevonása a közösségi kibocsátáskereskedelmi rendszerbe, Debreceni Jogi Műhely, 2006/2, http://www.debrecenijogimuhely.hu/archivum/2_2006/a_legi_kozlekedes_bevonasa_a_kozossegi_kibocsatas_kereskedelmi_rendszerbe/
- HORVÁTH Szilvia, Quo vadis közösségi emissziókereskedelem? Európai Tükör, 2011/4
- HORVÁTH Zsuzsanna, A környezeti integráció alapelve – gondolatok az EU 7. környezeti cselekvési programja kapcsán, Pro Futuro, 2013/1
- HORVÁTH Zsuzsanna, Az Európai Közösség agrárpolitikai reformjának környezetvédelmi aspektusai, in: Acta Universitatis Szegediensis de Attila József Nominatae, Acta Juridica et Politica, Tom. LV. (Tanulmányok Dr. Veres József egyetemi tanár 70. születésnapjára), Szeged, 1999
- HORVÁTH Zsuzsanna, Az Európai Unió környezetpolitikájának irányai az ezredforduló után, Rendszeti Szemle, 2009/1
- HORVÁTH Zsuzsanna, PÁNOVICS Attila, Környezetvédelem és fenntarthatóság az új alaptörvényben, in: Magyarország új alkotmányossága, szerk. Drinóczi Tímea, PTE ÁJK, Pécs, 2011
- Hulladékgazdálkodási kézikönyv I., szerk. Bándi Gyula, KJK-KERSZÖV, Budapest, 2002
- Ismerd, értsd, hogy cselekedhess! Nonprofit szektor analízis, szerk. Márkus Eszter, EMLA Egyesület, Budapest, 2005
- JÁVOR Benedek, NÉMETH Krisztina, Reformok, megszorítások és a környezetvédelem hatósági rendszere, Politikatudományi Szemle 2008/3
- KAB, Peter, Agrarrechtliche probleme einer multifunktionalen Landwirtschaft, Baden-Baden, Nomos, 2010
- Kardosné Kaponyi Erzsébet, Access to Safe Drinking-water in Hungary – with Particular Reference to the Issue of Arsenic in Water, in: Right to Water and the Protection of Fundamental Rights in Hungary, szerk. Greksza Veronika, SZABÓ Marcel, University of Pécs, Pécs, 2013
- KECSKÉS GÁBOR, A felelősségi kérdések megjelenése a biodiverzitás témakörében, In: A nemzetközi környezetjog aktuális kihívásai, szerk. Raisz Anikó, Miskolci Egyetem, Miskolc, 2012
- KECSKÉS Gábor, A környezeti károktól való felelősség a nemzetközi jogban, SZIE, Győr, 2012, PhD-értekezés
- KECSKÉS Gábor, A környezetvédelem és a kapcsolódó környezeti kérdések megjelenése a nemzetközi bírói fórumok gyakorlatában, Kül-Világ, 2011/8
- KECSKÉS Gábor, A vízhez való jog nemzetközi jogi koncepciója, Állam- és Jogtudomány 2009/4
- KECSKÉS Gábor, Water Protection via the Implementation of EU Directives - Case Study of Hungary, in: Right to Water and the Protection of Fundamental Rights in Hungary, szerk. Greksza Veronika, SZABÓ Marcel, University of Pécs, Pécs, 2013
- KELCH, Thomas, Ausgewählte Probleme des Gentechnikrechts im Fokus europäischer und nationaler Rechtsprechung, Natur und Recht, 2012/8
- Kerekes Sándor, A környezetgazdaságtan alapjai, Aula Kiadó, Budapest, 2007
- KEREKES Sándor, A környezeti jogalkotás problémái, a jogszabályok hatékonysága, in: A környezetvédelmi jogalkotás és jogalkalmazás időszerű kérdései, szerk. Bándi Gyula, PPKE JÁK Környezetjogi és Versenyjogi Tanszék, (Budapest), 2001
- KEREKES Sándor, Gazdasági növekedés vagy fejlődés: Növekedési igények és lehetőségek, in: Remény a fennmaradásra: Fenntartható-e a fejlődés? szerk. Kóródi Mária, Kossuth Kiadó, Budapest, 2007

- KEREKES Sándor, SZLÁVIK János, A környezeti menedzsment közgazdasági eszközei, KJK-KERSZÖV, Budapest, 2001
- KERÉNYI Attila, A környezetvédelem jövőbe mutató alapelve: a fenntartható fejlődés, Debreceni Szemle, 2002/4
- KERÉNYI Attila, Általános környezetvédelem, Mozaik, Szeged, 2001
- KERÉNYI Attila, Környezetvédelmi elvek a gyakorlatban, Kossuth Egyetemi Kiadó, Debrecen, 2002
- KERÉNYI Ervin, Környezetvédelem, környezetgazdálkodás, környezettudomány: Kislexikon és szótár, Elpidia, Dunakeszi, 1997
- KILÉNYI Géza, A közigazgatási anyagi- és eljárásjog kodifikációja és ennek hatása a közigazgatási bíráskodásra, in: A környezetvédelmi jogalkotás és jogalkalmazás időszerű kérdései, szerk. Bándi Gyula, PPKE JÁK Környezetjogi és Versenyjogi Tanszék, (Budapest), 2001
- Kiss, Alexandre Charles, International Environmental Law, Ardsley, N.Y.: Transnational Publishers, 2004
- Klimagerechtigkeits: Ethische, rechtliche, ökonomische und transdisziplinäre Zugänge, Hg. Ekardt, Felix, Metropolis-Verlag, Marburg, 2012
- Klimaschutz durch Biotechnologie, Hg. Schultze-Fielitz, Helmuth, Müller, Thorsten, Nomos, Baden-Baden, 2010
- KLOEPFER, Michael, Droht der autoritäre ökologische Staat? in: Wege zum ökologischen Rechtsstaat: Umweltschutz ohne Öko-Diktatur, Blottner, Taunusstein, 1994
- KLOEPFER, Michael, MAST, Ekkehart, Das Umweltrecht des Auslandes, Duncker&Humblot, Berlin, 1995
- KLOEPFER, Michael, Umweltrecht, C.H. Beck, München, 1998 (2. Aufl.)
- KNOPP, Lothar, HOFFMANN, Jan, Progradientes Europäisierungsphänomen im Umweltrecht, Nomos, Baden-Baden, 2010
- KOENIG, Christian, KÜHLING, Jürgen, RASBACH, Winfried, Energierecht (3. Aufl.), Nomos, Baden-Baden, 2013
- KÓHALMI László, Az európai környezeti büntetőjog fejlődése és problémái, Rendészeti Szemle, 2009/1
- Környezet és etika: Szöveggyűjtemény, szerk. Lányi András, Jávor Benedek, L'Harmattan, Budapest, 2005
- Környezet- és természetvédelmi lexikon, szerk. Láng István, Akadémiai Kiadó, Budapest, 2001, 2. átdolgozott és bővített kiadás, I-II.
- Környezetgazdaságtan, szerk. Szlávik János, Typotex, Budapest, 2012
- Környezeti Management és Jog Egyesület: az első 15 év. Gondolatok a fenntarthatóságról, szerk. Bándi Gyula, Berki András, Kiss Csaba CD-ROM (illetve a <http://www.emla.hu> internetes oldalon), EMLA Egyesület, Budapest, 2008
- Környezetjog II., Tanulmányok a környezetjogi gondolkodás köréből, szerk. Szilágyi János Ede, Novotni, Miskolc, 2010
- Környezettan: Természet és társadalom – globális nézőpontból, szerk. Kerényi Attila, Mezőgazda, Budapest, 2003
- Környezetvédelem 1995-2001: Környezetvédelmi döntvénytár, szerk. Gellérthegyi István, HVG-ORAC, Budapest, 2002
- Környezetvédelem 2002-2007: Környezetvédelmi döntvénytár, szerk. Gellérthegyi István, HVG-ORAC, Budapest, 2008
- Környezetvédelmi jog Romániában, Szlovákiában és Ukrajnában, szerk. Lamm Vanda, MTA Jogtudományi Intézet, Budapest, 2003
- KRÄMER, Ludwig, Az Európai Bizottság szerepe a közösségi környezetvédelmi jog átvételének ellenőrzésében, Európai Jog, 2002/3
- KRÄMER, Ludwig, Az Európai Unió környezeti joga, Dialóg Campus, Budapest-Pécs, 2012
- KRÄMER, Ludwig, Casebook on EU environmental law, Oxford, Portland, Or., Hart Publishing, 2002
- KRÄMER, Ludwig, EC Environmental Law, London: Sweet & Maxwell, 2003
- KRÄMER, Ludwig, Um eine Umweltpolitik von innen bittend - Das Europäische Parlament und der Umweltschutz, Zeitschrift für Umweltrecht, 4/1994

- KURUCZ Mihály, Földvédelem, In: Babus Júlia, Hegedüs Annamária, Kurucz Mihály, Az építési beruházás folyamata: Az építési beruházás engedélyei, Complex Kiadó, Budapest, 2010
- KURUCZ Mihály, Gondolatok a termőföld-forgalom szabályozásáról, Fejlesztés és Finanszírozás, 2005/4
- LAMM Vanda, A jelentős környezeti károkért való felelősség legújabb szabályozása az Európai Unió jogában, Állam- És Jogtudomány, 2001/3-4
- Legal aspects of carbon trading: Kyoto, Copenhagen, and beyond, edited by David Freestone and Charlotte Streck, New York, Oxford University Press, 2009
- LÜBBE-WOLFF, Gertrude, Instrumente des Umweltrechts – Leistungsfähigkeit und Leistungsgrenzen, Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht, 2001/5
- LÜBBE-WOLFF, Gertrude, Öko-Audit und Deregulierung, Eine kritische Betrachtung, Zeitschrift für Umweltrecht, 1996/4
- LYSTER, Rosemary, Energy law and environment, Port Melbourne, VIC, Australia; New York, Cambridge University Press, 2006
- MAGYAR Emőke, TOMBÁZS Endre, FÜLÖP Sándor, TESZÁR László, Előzetes vizsgálat, hatásvizsgálat, IPPC. Budapest, Complex, 2007
- MAJTÉNYI Balázs, A jövő nemzedékek és a természeti tárgyak köztársasága? Fundamentum, 2008/1
- MAJTÉNYI Balázs, A környezet nemzetközi jogi védelme, ELTE Eötvös Kiadó, Budapest, 2012
- MAJTÉNYI Balázs, Félreértett jogosultságok – bizonytalan helyzetű alapjogok Magyarországon, L'Harmattan, Budapest, 2010
- MASING, Johannes, Kritik des integrierten Umweltschutzes, Deutsches Verwaltungsblatt, 3. Juni 1998
- MCNEILL, John R., Valami új a nap alatt: A huszadik század környezettörténete, Ursus Libris, Budapest, 2011
- METZINGER Éva, Önkormányzati rendeletalkotás a környezetvédelemben, figyelemmel a Bács-Kiskun megyei tapasztalatokra, in: A környezetvédelmi jogalkotás és jogalkalmazás időszzerű kérdései, szerk. Bándi Gyula, PPKE JÁK Környezetjogi és Versenyjogi Tanszék, (Budapest), 2001
- MIKLÓS László, A környezeti hatásvizsgálatok nyilvánosságáról, Európai Jog, 2001/1
- MIKLÓS László, A környezetvédelmi hatóságokról, Acta Universitatis Szegediensis, Acta Juridica et Politica Tomus LXVI., Szeged, 2004
- MIKLÓS László, A tartós környezeti kár szabályozása és gyakorlata, Acta Universitatis Szegediensis, Acta Jur. et Pol., Tom. LXVIII., Szeged, 2006
- MIKLÓS László, Környezetjogunkról a gyakorlat tükrében, Európai Jog, 2003/4
- MORGENSTERN, Lutz, Der REDD-Mechanismus und die Verantwortlichkeit von Entwicklungsländer im internationalen Klimaschutz, Nomos, Baden-Baden, 2012
- MURSWIEK, Dietrich, Umweltschutz als Staatszweck, Economica, Bonn, 1995
- NAGY János, Közigazgatás-szervezési és kodifikációs kihívások a helyi jelentőségű védett természeti területek kapcsán, Új Magyar Közigazgatás, 2009/9
- NAGY Zoltán, Környezeti adózás szabályozása a környezetpolitika rendszerében, Miskolci Egyetem, Miskolc, 2013
- OLAJOS István, A fenntartható földhasználat határai, avagy dilemmák az energetikai növények termesztésének kérdésében, In: Jogtudományi tanulmányok a fenntartható természeti erőforrások témakörében, szerk. Csák Csilla, Miskolci Egyetem, Miskolc, 2012
- OLAJOS István, A vidékfejlesztési jog kialakulása és története, Miskolc, Novotni Alapítvány, 2008
- OLAJOS István, SZILÁGYI Szabolcs, A megújuló energiaforrások európai uniós jogi szabályozása, különös tekintettel a megújuló energiaforrásokra vonatkozó irányelvekre, Publicationes Universitatis Miskolciensis, Sectio Juridica et Politica, Tomus XXXI., Miskolc, 2013
- OLAJOS István, Támogatási rendszereink és a megújuló energiák, Miskolci Egyetem, Miskolc, 2013
- ORSON, Jim, Gene stacking in herbicide tolerant oilseed rape: lessons from the North American experience, English Nature Research Report No. 443, 2002
- PÁNOVICS Attila, A környezetvédelmi, természetvédelmi és vízügyi intézményrendszer egységesítése, Jogtudományi Közlöny, 2007/5
- PÁNOVICS Attila, A védett természeti területek visszavásárlása Magyarországon, in: Bobvos Pál (szerk.): Reformatio iuris cooperandi: Tanulmányok Veres József professzor 80. születésnapjára, Pólay Alapítvány, Szeged, 2009

- PÁNOVICS Attila, Az Európai Környezetvédelmi Ügynökség szerepe az EK környezeti politikájában és Magyarország részvétele az ügynökség munkájában, PhD tanulmányok 3., szerk. Ádám Antal, PTE ÁJK DI, Pécs, 2005
- PÁNOVICS Attila, Éghajlatvédelmi tárgyalások fagyos légkörben – a koppenhágai klímakonferencia kudarcának háttere, *Közjogi Szemle*, 2010/1
- PÁNOVICS Attila, ERCSEY Zsombor, Az új termékdíjas szabályozás problémái, *JURA*, 2011/2
- PÁNOVICS Attila, Környezeti szelvényjogok három jogrendszer metszéspontjában, in: *A nemzetközi környezetjog aktuális kihívásai*, szerk. Raisz Anikó, Miskolci Egyetem, Miskolc, 2012
- PÉTER Judit, Fenntartható fogyasztás, *Európai Jog*, 2002/3
- PÉTER Judit, Jogalkotási és jogalkalmazási problémák a környezetjog területéről, in: *Ünnepi kötet Boytha Györgyné tiszteletére*, szerk. Bándi Gyula, PPKE JÁK, Budapest, 2002
- PETERSEN, Volkert, Staatsziel Umweltschutz – Chance oder Leerformel? In: *Jahrbuch des Umwelt- und Technikrecht* 2001, Szerk. Hendler, Reinhard, Erich Schmidt Verlag, Berlin, 2001
- POMANA, Andrea, Förderung Erneuerbarer Energien in deutschland und im Vereinigten Königreich im Lichte des Europäischen Wirtschaftsrechts, *Nomos*, Baden-Baden, 2010
- POPP József, MOLNÁR András, Közös agrárpolitika 2013 után: kihívások és lehetséges válaszok, *Gazdálkodás*, 2010/1
- PRUGBERGER Tamás, A környezetvédelmi jogi szabályozás rendszerének jogelméleti vonatkozásai és a főbb kodifikációs tennivalók, *Magyar Jog*, 1993/8
- PUMP Judit, Közzolgáltatási modellek a hulladékgazdálkodásban, in: *Kilengések: Közzolgáltatási változások*, szerk. Horváth M. Tamás, Dialóg-Campus, Budapest-Pécs, 2013
- RADÁCSI László, Részvétel és fenntartható fejlődés, in: *Fenntartható fejlődés Magyarországon*, szerk. Bulla Miklós, Tamás Pál, Új Mandátum Kiadó, Budapest, 2006
- RAISZ Anikó, Magyarország felszín alatti vizei a nemzetközi jog újabb megközelítésében: Kincs, ami nincs? in: *A nemzetközi környezetjog aktuális kihívásai*, szerk. Raisz Anikó, Miskolci Egyetem, Miskolc, 2012
- Right to Water and the Protection of Fundamental Rights in Hungary, *Studia Europaea*, ed. Marcel Szabó, Veronika Greksza, Publikon, Pécs, 2013
- RIXER Ádám, A vörösiszap-katasztrófa miatti felelősség, in: *Studia in honorem Endre Tanka, De iuris petitorum meritis* 7, szerk. Szécsi Gábor, Károli Gáspár Református Egyetem, Budapest, 2010
- ROMÁN Róbert, A megszűnő gazdálkodó szervezetekkel kapcsolatos környezetvédelmi szabályozás problémái, *Agrár- és Környezetjog*, 2011/11
- RÖCKINGHAUSEN, Marc, Integrierter Umweltschutz im EG-Recht: Der Begriff des integrierten Umweltschutzes in der Rechtsordnung der Europäischen Gemeinschaft, Erich Schmidt Verlag, Berlin, 1998
- SANDEN, Joachim, A nemzedékek közötti igazságosság jogfilozófiai alapjai, *Pro Futuro*, 2012/1
- SCHINK, Alexander, Umweltschutz als Staatsziel, *Die Öffentliche Verwaltung*, 1997
- SCHLÜTER, Wiebke, Emissionshandel in der dritten Handelsperiode – Die Fortentwicklung des nationalen Emissionshandelsrechts unter Berücksichtigung der Rechtsprechung der ersten beiden Handelsperioden, *Dunker&Humblot*, Berlin, 2013
- SCHRÖDER, Meinhard, Europarecht und integriertes Umweltrecht, *Natur und Recht*, 2000/9
- SCHULTE, Hans, Umweltrecht, C. F. Müller, Heidelberg, 1999
- SCHWABENBAUER, Thomas, Einführung in das recht der grünen Gentechnik – unter Berücksichtigung aktueller Rechtsprechung, *Natur und Recht*, 2011/10
- SIPOS Katalin, A nemhumán biotechnológia szabályozása az Európai Unióban, in: *A biotechnológia jogi és etikai kérdései az EU-ban*, szerk. Tattay Levente, MTA, Budapest, 2004
- SÓLYOM László, A jövő nemzedékek jogai és ezek képviselője a jelenben, in: *A jövő nemzedékek jogai*, szerk. Jávör Benedek, Védjegylet, 2002
- SZABÓ Marcel, A fenntartható fejlődés: nemzetközi jogi elmélet és szerződéses gyakorlat, In: *A nemzetközi környezetjog aktuális kihívásai*, szerk. Raisz Anikó, Miskolci Egyetem, Miskolc, 2012
- SZABÓ Szilárd, A környezetvédelem sajátos területe: a talajvédelem, *Debreceni Szemle*, 2002/4
- SZÁSZ Tibor, A környezetvédelmi szabályozás piacgazdasági eszközei, In: *A környezetvédelmi szabályozás elmélete és gyakorlata*, szerk. Fodor László, Lícium-Art, Debrecen, 2002

- SZÁSZ Tibor, Fejezetek a környezetgazdaságtan köréből, Debreceni Egyetem, Debrecen KTK, 2011, 2. javított kiadás
- SZEMESI Sándor, Környezetvédelmi kérdések az Emberi Jogok Európai Bírósága gyakorlatában, in: A nemzetközi környezetjog aktuális kihívásai, szerk. Raisz Anikó, Miskolci Egyetem, Miskolc, 2012
- SZILÁGYI János Ede, A vizek védelmének jogi alapjai az EU vízvédelmi jogában, Publicationes Universitatis Miskolciensis Sectio Juridica Et Politica Tom. XXX/2, 2012
- SZILÁGYI János Ede, A zöld géntechnológiai szabályozás fejlődésének egyes aktuális kérdéseiről, Miskolci Jogi Szemle, 2011/2
- SZILÁGYI János Ede, Az agrárjog dogmatikájának új alapjai – Útban a természeti erőforrások joga felé?, Jogtudományi Közlöny, 2007/3
- SZILÁGYI János Ede, Az átfogó vízjogi szabályozás kérdései, Magyar Jog, 2013/2
- SZILÁGYI János Ede, Vízjog: Aktuális kihívások a vizek jogi szabályozásában, Miskolci Egyetem, Miskolc, 2012
- SZILÁGYI János Ede, WTO-jog és környezetvédelem: Bevezető tanulmány, In: Reformator iuris cooperandi: tanulmányok Veres József 80. születésnapja tiszteletére, szerk. Bobvos Pál, Pólay Elemér Alapítvány, Szeged
- SZILÁGYI Szilvia, A civilek részvételével zajló környezeti ügyek legfontosabb problémái, Környezeti Management és Jog Egyesület (EMLA), Budapest, 2009
- SZLÁVIK János, Fenntartható gazdálkodás, Budapest, Complex, 2013
- SZLÁVIK János, Fenntartható környezet- és erőforrás-gazdálkodás, KJK-KERSZÖV, Budapest, 2005
- Tahyné Kovács Ágnes, A genetikailag módosított szervezetekre vonatkozó szabályozásról egyes környezetjogi alapelvek, különösen a fenntartható fejlődés tükrében, PPKE JÁK, Budapest, 2013, PhD-értekezés
- TAMÁS András, Az államigazgatási jog megújításáról, Magyar Közigazgatás 1998/8
- TANKA Endre, Adalékok a génmódosított növények hazai köztermeszethetőségéhez, Gazdaság és Jog, 2007/3
- TANYI Anita, A környezetvédelmi szempontok beépítése támogatási rendszerünkbe, in: A megkérdőjelezett sikerágazat, szerk. Kerekes Sándor, Kiss Sándor, MTA TK, Budapest, 2003
- TÉGLÁSY Péter, A mezőgazdaság és környezetvédelem a közösségi agrárjog tükrében: a Közös Agrárpolitika és a környezetpolitika kapcsolatrendszere, Jogelméleti Szemle, 2002/4
- TOMBÁCSZ Endre, MAROSSY Zoltán, AZ IPPC-direktíva alkalmazásának problémái az Európai Unióban, in: Környezetpolitikánk európai dimenziói, szerk. Kerekes Sándor, Kiss Károly, MTA TK, Budapest, 2004
- TÓTH Katalin, Egy irányelv implementációja: A stratégiai környezeti hatásvizsgálat szabályozásának kialakítása Magyarországon, in: Doktoranduszok Fóruma, szerk. Stipta István, Miskolci Egyetem, Miskolc, 2004
- UDOVECZ Gábor, A Közös Agrárpolitika reformja magyar (kutatói) szempontból, Gazdálkodás, 2010/7
- VALKÓ László, A fogyasztói magatartás befolyásolásának lehetséges eszközei és módszerei, in: Környezetpolitikánk európai dimenziói, szerk. Kerekes Sándor, Kiss Károly, MTA TK, Budapest, 2004
- VALKÓ László, A környezeti ipar fejlesztésének környezeti és gazdasági hatásai, in: Szigorodó környezetpolitika (szerk. Kerekes Sándor), MTA, Budapest, 1998
- Válogatott ítéletek az Európai Bíróság esetjogából, 3., KJK-KERSZÖV, Budapest, 2004
- VÁRNAY Ernő, PAPP Mónika, Az Európai Unió joga, Budapest: KJK-Kerszöv, 2005, 2. kiadás
- VERWIEBE, Ralf, Umweltprüfungen auf Plan- und Programmebene – Rechtliche Grundlagen der Strategischen Umweltprüfung und FFH-Verträglichkeitsprüfung in der Fachplanung, Nomos, Baden-Baden, 2008
- VON EICKSTEDT, Falk-Rembert, Vom Landwirt zum Landschaftspfleger, Baden-Baden, Nomos, 2010
- WINTER, Gerd, Ökologische Verhältnismäßigkeit, Zeitschrift für Umweltrecht, 2013
- WINTER, Gerd, Pro und contra Gentechnik – Ein Vorschlag zur Güte, Zeitschrift für Umweltrecht, 2010/5
- ZOLTÁN Ödön, A környezetvédelemről és szabályozásáról, Magyar Jog, 1994/4